

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

L'ÉVASION FISCALE
DES
VALEURS MOBILIÈRES
DEVANT L'IMPOT GÉNÉRAL SUR LE REVENU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le jeudi 21 juin 1923, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

J. COUDERC

BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1923

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

L'ÉVASION FISCALE
DES
VALEURS MOBILIÈRES
DEVANT L'IMPOT GÉNÉRAL SUR LE REVENU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le jeudi 21 juin 1923, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

J. COUDERC

BORDEAUX
IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ
Y. CADORET
17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1923

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES : MM. SAUVAIRE-JOURDAN, * I.; BARDE, * I.

MM. DUGUIT, *, * I., *Doyen*, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.

DE BOECK, * I., *Assesseur du Doyen*, professeur de *Droit international* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).

BENZACAR, * I., professeur de *Economie politique* et chargé d'un cours de *Législation industrielle* (3^e année).

FERRON, * I., professeur de *Droit commercial*.

FERRADOU, * I., professeur de *Histoire du droit* et chargé d'un cours de *Histoire du droit privé* (Doctorat).

MARIA, * I., professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours de *Histoire du droit public* (Doctorat).

MARGAT, * I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).

BONNECASE, * A., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).

LESCURE, * A., *, professeur de *Economie politique* et chargé d'un cours de *Histoire des doctrines économiques* (Doctorat).

PALMADE, * A., *, professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).

NOAILLES, professeur de *Droit romain*.

VIZIOZ, professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Doctorat).

PIROU, * A., professeur de *Economie politique et Science financière* et chargé d'un cours de *Législation coloniale*.

BONNARD, *, * I., professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel* (Doctorat).

POPLAWSKI, professeur de *Droit criminel*.

MM. MONTIGAÜD, * I., *Secrétaire*.

M^{me} COSTES, *commise au secrétariat*.

M. M. SALINGARDES, * I., *bibliothécaire*.



COMMISSION DE LA THÈSE

MM. PIROU, professeur.....Président.

LESCURE, professeur.....} Suffragants.

PALMADE, professeur.....}

L'ÉVASION FISCALE

DES

VALEURS MOBILIÈRES

DEVANT L'IMPÔT GÉNÉRAL SUR LE REVENU

INTRODUCTION

On s'accorde à reconnaître que le système fiscal actuel présente des lacunes; l'une des plus graves est, sans nul doute, constituée par les fraudes que commettent les détenteurs de valeurs mobilières.

Ces fraudes intéressent l'impôt sur les successions, et depuis sa création, l'impôt général sur le revenu. La déclaration du contribuable, qui, dans ces deux cas, sert de base à la perception de l'imposition, favorise particulièrement l'évasion fiscale des capitaux mobiliers.

L'Administration ne peut, en effet, vérifier aisément les déclarations portant sur les revenus des valeurs mobilières

et, en outre, elle ne peut être complètement assurée de la sincérité des contribuables qui, de tout temps, ont eu le souci de se soustraire à l'impôt dans la plus large mesure possible.

Cette fraude inévitable prendra des proportions d'autant plus grandes que les charges fiscales seront plus lourdes et que l'Administration restera incapable de vérifier leur exécution, faute de moyens de contrôle suffisants.

Telle est la situation actuelle pour les valeurs mobilières ; c'est pourquoi le déficit du budget pour 1923 exigeait que le gouvernement s'inquiât de cet état de choses.

Au cours des discussions nombreuses qui suivirent l'initiative du gouvernement, plusieurs remèdes furent préconisés, les uns déjà connus, d'autres inédits. Jusqu'ici, aucun n'est arrivé à l'état de réalisation.

L'objet de notre thèse est d'analyser les différents moyens d'enrayer la fraude des valeurs mobilières, plus particulièrement à l'égard de l'impôt général sur le revenu.

Dans une première partie, nous étudierons l'état actuel de la question, c'est-à-dire que nous analyserons les textes législatifs existants permettant un contrôle.

Dans une deuxième partie, nous entreprendrons le commentaire des diverses solutions positives récemment préconisées.

Dans une conclusion, enfin, nous tâcherons de montrer s'il paraît possible, pratiquement, d'enrayer cette évasion croissante de notre matière imposable.

PREMIÈRE PARTIE

État actuel de la question.

Le système fiscal actuel, créé par les lois de 1914 à 1920, comporte une innovation importante sur le système existant avant la guerre. Ce dernier, institué depuis la Révolution, était assis, en majeure partie, sur les *signes extérieurs* du revenu du contribuable.

Les dernières lois fiscales ont substitué à ce régime la *déclaration* faite par le contribuable lui-même. La déclaration porte sur l'impôt général sur le revenu (1) qui nous occupe particulièrement. Celle-ci, d'abord rendue facultative par la loi du 15 juillet 1914, est devenue obligatoire depuis la loi du 31 juillet 1917. A cet effet, le possesseur de valeurs mobilières doit, chaque année, faire le total des revenus nets de ces diverses valeurs et le porter à la connaissance de l'Administration des contributions directes avant le 1^{er} avril. Ce total sera une partie de la somme qui composera le revenu global.

En présence d'un pareil système, il est un point important à préciser, c'est la question de savoir si l'Administration est suffisamment outillée pour contrôler les déclarations des contribuables qui peuvent ne pas être sincères.

(1) Le revenu global comprend les différents revenus nets acquis par une personne; revenus nets, c'est-à-dire l'impôt cédulaire touchant un revenu particulier étant déduit préalablement.

C'est pourquoi nous consacrerons deux chapitres à notre première partie. Dans le premier, nous apprendrons à connaître les valeurs mobilières et comment elles passent au travers du système fiscal qui les enveloppe ; dans un deuxième, nous essaierons de rechercher les armes possédées par le fisc pour dépister la fraude, et notamment le *droit de communication* de l'Administration de l'Enregistrement dans les banques.

CHAPITRE PREMIER

Les valeurs mobilières et l'évasion fiscale.

Avant de rechercher les causes et la nature de cette évasion, il est logique de dire quelques mots des valeurs mobilières, et de montrer leur importance au point de vue fiscal.

SECTION PREMIÈRE

LES VALEURS MOBILIÈRES

Le principe du système fiscal repose sur l'imposition du revenu « le plus juste, le plus équitable et le plus moral de tous les impôts », a dit Gambetta dans un de ses discours de 1881. Ce revenu imposable se trouve produit par les diverses modalités de la fortune française : immeubles, fonds industriels ou commerciaux, capitaux mobiliers, etc. Actuellement, cette fortune se compose, pour une large part, d'une richesse mobilière. Cette forme nouvelle de la richesse a rendu possible une mobilité et une fluidité inconnues du capital qui, auparavant, ne se concevait que sous la forme immobilière. C'est surtout la création des sociétés commerciales et, plus particulièrement, de celles montées par actions, qui est le point de départ du développement extraordinaire du capital mobilier.

§ 1. — L'objet des valeurs mobilières.

Parmi le capital mobilier qui comprend les valeurs mobilières proprement dites, les fonds de commerce, les créances, ce sont les premières nommées qui nous intéressent.

L'Administration désigne ces valeurs d'un nom particulier qui s'inspire de leur mode spécial de transmission (1) : les *titres négociables*. On entend sous ce terme les titres représentatifs des valeurs mobilières (rentes sur l'État, bons du Trésor, actions et obligations de départements, communes ou établissements publics), qui sont transmis suivant les modes commerciaux, en dehors de l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 1690 du Code civil ; à savoir, par simple tradition, s'ils sont au porteur, par déclaration de transfert s'ils sont nominatifs (C. comm., art. 35 et 36).

Cette expression exclut, par conséquent, les marchandises, les lettres de change, les billets et autres papiers commerciaux, ainsi que les matières d'or et d'argent (2) (C. comm., art. 76 et 98).

De ces précisions, il résulte que les valeurs mobilières qui nous intéressent comprennent « les parts sociales ou obligations constatées par le titre nominatif ou au porteur » (3). Il s'ensuit que la part d'intérêt dans une société en nom collectif ou en commandite simple n'entre pas dans notre étude ; il faut que la part sociale soit contenue dans une « action ».

Au point de vue financier pratique, les « valeurs mobilières » sont les titres de rentes, les actions et obligations

(1) Cette transmission n'exige pas les formalités de l'article 1690 du Code civil sur les cessions de créance.

(2) T. A. Enregistrement, v^o *Titres négociables*.

(3) Sauvage, *Impôt sur le revenu*, 1918, p. 148.

négoiés sur les grands marchés financiers (1), valeurs qui sont bien représentées par les titres nominatifs ou au porteur. D'ailleurs, ce sont tous ces titres qui forment de beaucoup la plus grosse fraction du capital mobilier, et c'est leur accroissement formidable au xix^e siècle qui est la cause du développement ininterrompu de la richesse mobilière française.

Au courant du xix^e siècle, en effet, ces nouveaux capitaux, l'action et l'obligation, se sont répandus avec une rapidité inouïe dans toutes les classes sociales.

« Comme l'a dit Léon Say, le grand progrès du siècle dernier, en matière de transactions, a été de combiner le titre de propriété et la propriété elle-même, si bien que le titre est devenu identique à la propriété. « On se dit propriétaire » d'une action de chemin de fer et non propriétaire d'un » chemin de fer; quand on tient dans sa main le morceau de » papier qui est l'action, on croit tenir une propriété aussi » réelle que si on avait dans les doigts des gares, des rails, » des machines. » (2). C'est de cette « représentation absolue de la propriété par le titre » qu'est venue la vague énorme des nouveaux capitaux. Ils répondaient à un besoin social nouveau : le capital en possession de toutes les mains; c'est le propre du titre appelé action. Quant à l'obligation ou au titre de rente, leur succès venait de l'assurance d'un intérêt rémunérateur payé par un débiteur de choix : l'État ou une société présentant des garanties sérieuses.

§ 2. — L'importance des valeurs mobilières.

En 1908, M. Edmond Théry, dans son livre *La Fortune publique de la France*, avait fait le relevé de toute la fortune française. On trouvait alors aux rubriques :

(1) Léon Say, *Dictionnaire d'économie politique*, vo *Valeurs mobilières*.

(2) E. Becqué, *Internationalisation des capitaux*, thèse Montpellier, 1912, p. 2.

Valeurs mobilières françaises	66.446 millions de francs.	
Valeurs mobilières étrangères....	38.000	»

soit un total de 104.446 millions de valeurs mobilières ; à la même date, la fortune française était de 287.282 millions, d'où il ressortait que ce capital particulier représentait les 36 p. 100 de la fortune totale française.

A peu près vers la même époque, M. Gide estimait leur valeur à 80 milliards et la fortune totale à 200 milliards (1).

Cette proportion, déjà considérable en 1908, qu'est-elle devenue depuis la guerre ? M. E. Théry estime le portefeuille « valeurs mobilières françaises » à 250 milliards en 1920 (2) ; cet accroissement s'explique, si l'on songe aux nombreux emprunts que la France a dû faire pour soutenir le choc et réparer les conséquences de quatre années de guerre. Actuellement, ce chiffre augmente de jour en jour par le fait d'émissions nombreuses de valeurs de toutes sortes qui ont pour but soit de reconstruire les ruines des pays dévastés (3), soit de développer les anciennes affaires commerciales ou industrielles et en créer de nouvelles. Voici, pour donner une idée de cet accroissement, le chiffre des émissions des trois dernières années (4) :

1919.....	35.068 millions de francs.	
1920.....	45.421	»
1921.....	35.518	»

Ce qui donne un total de 116 milliards, c'est-à-dire qu'il a été émis en trois ans plus de valeurs mobilières qu'il n'en existait avant la guerre.

(1) Ch. Gide, *Économie politique*, 5^e édit., p. 478.

(2) E. Théry, *Conséquences économiques de la guerre pour la France*, 1922, p. 339.

(3) Parmi ces dernières, il faut citer les emprunts du Crédit national.

(4) *Économiste français* du 4 février 1922, p. 130.

Quel est le rapport de ce capital vis-à-vis de la fortune totale ? Il est difficile à préciser. On peut estimer actuellement le portefeuille « valeurs mobilières » à plus de 300 milliards. Il faut tenir compte cependant de la baisse sensible du total des valeurs mobilières étrangères ; cette baisse vient de l'influence de deux faits : d'abord, beaucoup de titres étrangers possédés par les Français ont perdu presque toute valeur du fait de la guerre (russes, ottomans) ; de plus, l'État a emprunté aux rentiers les valeurs étrangères qui étaient bonnes, pour se faire accorder des crédits par les États émetteurs de ces valeurs ; au lieu de les remettre, l'État les a achetées aux particuliers et payées en rentes françaises. Néanmoins, le chiffre de 300 milliards est certainement un minimum sur lequel on peut se baser pour faire un calcul sérieux.

Il est malheureusement plus difficile de faire une évaluation aussi exacte de la fortune totale, à cause de la dépréciation de notre étalon monétaire et des ravages produits par la guerre, dans nos richesses immobilières, ainsi que dans le domaine agricole, commercial et industriel. Une partie de la fortune de 1914 a disparu, que représente le reste (1) ?

On peut cependant estimer que la fortune totale actuelle doit dépasser 600 milliards, peut-être atteindre 700 ; mais il faut dire qu'ici on se trouve dans le domaine d'hypothèses, dont on ne peut assurer l'exactitude.

Si l'on adopte cette évaluation, on voit que le rapport cherché a considérablement augmenté depuis 1908 ; de 36 p. 100, il se trouve porté aux environs de 50 p. 100.

La moitié de la fortune française est constituée par des valeurs mobilières représentant une riche matière à taxation dans un système fiscal qui ne touche que le revenu.

(1) M. E. Théry estimait cette fortune à 304 milliards avant la guerre.

Dans le total de 600 ou 700 milliards, il est, en effet, bien des richesses improductives, telles qu'objets d'art, collections, terrains non exploités, etc. La majeure partie des valeurs mobilières procurent, elles, un revenu, l'obligation, un intérêt, l'action, un dividende.

Même dans les périodes de crises où certaines sources de revenus sont partiellement taries, une importante portion de ce capital mobilier, titres de rentes et obligations, produit toujours un intérêt. M. Neymark estimait déjà, en 1906, que sur 100 milliards de valeurs possédées par les Français, 75 produisaient un revenu fixe. A l'heure actuelle, on peut évaluer à plus de 200 milliards les valeurs de cette nature.

Il est donc d'une grande importance pour le Trésor que l'Administration puisse assurer la perception des charges fiscales dues par une pareille richesse.

SECTION II

LE SYSTÈME FISCAL ET LES VALEURS MOBILIÈRES

Nous n'avons point la prétention, dans le cadre de notre ouvrage, de décrire entièrement, et dans toutes ses complexités, le régime fiscal qui frappe les valeurs mobilières. Mais, pour arriver à s'occuper de l'évasion fiscale, il faut bien, dans ses grandes lignes, tracer le plan de cette organisation que le contribuable va chercher à déjouer; il faut bien connaître les fissures par lesquelles s'échappe la matière imposable pour essayer de les obturer.

La taxation des valeurs mobilières est de date relativement récente. La théorie physiocratique, qui a présidé à l'élaboration de notre système fiscal, ne voulait rechercher un revenu imposable que dans le capital immobilier. Mais dans le courant du XIX^e siècle, l'accroissement énorme des valeurs mobi-

lières émut l'opinion publique; les jeunes écoles socialistes s'alarmèrent des importants revenus que les nouveaux capitalistes ramassaient chaque année sans devoir la moindre somme au fisc (1).

Au lendemain de la Révolution de 1848, on fit cesser enfin l'inconcevable privilège qui favorisait les valeurs mobilières au point de vue successoral; elles ne payaient, jusqu'à cette date, que le cinquième des droits qu'acquittaient les valeurs foncières. Ce fut l'œuvre de la loi du 18 mai 1850 de rétablir cet équilibre.

Le premier coup était porté au capital privilégié, et, le 5 juin 1850, un impôt spécial frappait les valeurs mobilières : le *droit de timbre*.

Le 23 juin 1857, une nouvelle loi créait un droit sur la *transmission* de celles-ci.

Le 29 juin 1872, enfin, leurs *revenus* annuels étaient taxés par un impôt de 3 p. 100. Le privilège fiscal des valeurs mobilières avait vécu.

Le système actuel n'a pas subi de grandes modifications; les taux ont augmenté au cours des années; la taxe sur le revenu de la loi de 1872 s'est incorporée dans une des sept cédules de revenus créées par la loi du 31 juillet 1917. Enfin, par dessus ces trois impôts est venu se greffer l'impôt général sur le revenu, refrappant une deuxième fois le revenu net.

Pour donner quelques détails sur le système fiscal, il est commode de distinguer les valeurs mobilières françaises et les valeurs étrangères.

(1) « On n'a rien fait depuis cinquante-six ans pour taxer les revenus des capitalistes », s'écriait, en 1848, Proudhon à l'assemblée.

§ 1. — Les valeurs mobilières françaises.

Les actions et obligations françaises sont assujetties à trois impôts différents : le droit de timbre, le droit de transmission et l'impôt sur le revenu.

A. — *Le droit de timbre.*

Ces valeurs supportent, en premier lieu, le droit de timbre créé par la loi du 5 juin 1850. Les droits de timbre avaient, à l'origine, un caractère mixte ; ils représentaient à la fois le *droit de timbre* des titres émis par les sociétés et le *droit d'enregistrement* pour la cession de ces titres ; ce droit représentait le droit de transmission, puisque, d'après les articles 15 et 32 de la loi du 5 juin 1850, les cessions sont exemptes de tout droit et de toute formalité d'enregistrement. Un arrêt de la Chambre civile du 19 février 1866 exprime en ce sens que la loi du 5 juin 1850 a eu en vue « la constitution d'un impôt frappant la création et la circulation des titres » (1).

La loi du 23 juin 1857, en frappant d'un droit spécial la transmission des actions et obligations, abroge les articles de la loi de 1850. L'impôt établi par cette loi devenait un droit de timbre pur et simple ; deux arrêts de la Chambre civile le font ressortir en ce sens, les 2 mai et 9 août 1865 (2).

Cet impôt représente le prix de l'apposition matérielle du timbre sur les papiers qui y sont soumis, et il est acquis irrévocablement au Trésor par la création du titre (3).

En définitive, au point de vue de sa nature, le droit de

(1) V. S., 66. 1. 176.

(2) V. D. P., 65. 1. 270 et 311.

(3) Cass., Chambres réunies, arrêt du 27 décembre 1877, S., 78. 1. 225 et 229.

timbre est un impôt indirect, « un impôt de consommation ». Il lui faut un objet matériel ; l'existence d'un écrit est la condition essentielle de son exigibilité, mais une fois le titre émis le droit est dû.

L'article 14 de la loi du 5 juin 1850 établissait un droit de 0,50 pour 100 francs de capital nominal pour les sociétés dont la durée n'excède pas dix ans, 1 p. 100 de capital pour celles dont la durée est supérieure.

Aujourd'hui, sous le régime de la loi du 23 juin 1920, ces deux droits sont respectivement de 1 et 2 p. 100 du capital nominal. Les sociétés peuvent s'affranchir du paiement au comptant en contractant un abonnement pour toute la durée de la société ; ce droit d'abonnement est de 0,10 p. 100.

B. — *Le droit de transmission.*

Sous l'empire de la loi du 22 frimaire an VII, les cessions d'actions et d'obligations n'étaient passibles du droit de 0,50 p. 100, édicté par l'article 69, § 2, n° 7, que lorsqu'elles étaient constatées par des actes soumis à l'enregistrement. En fait, cette formalité n'était requise que très rarement, et la transmission à titre onéreux des titres négociables se trouvait exonérée de tout impôt.

La loi du 5 juin 1850, après avoir assujéti les actions et obligations au timbre proportionnel, avait exempté du droit et de la formalité de l'enregistrement ces mêmes titres (art. 15 et 32). Ce privilège inconcevable cessait bientôt, et la loi du 23 juin 1857 imposait la circulation des valeurs mobilières d'un droit spécial.

Le droit de transmission ainsi créé frappait la cession des titres ; le droit de timbre en frappait la création.

En ce sens, la jurisprudence exprime que « cette taxe

représente, sous une autre forme, le droit d'enregistrement auquel donnerait lieu la cession des titres ».

La nature de cet impôt est d'être un *droit d'enregistrement* proprement dit.

Il est de règle que la taxe établie par l'article 6 de la loi du 23 juin 1857 s'applique *exclusivement aux cessions entre vifs et à titre onéreux*; elle ne frappe en aucune manière les mutations qui s'opèrent par décès. Celles-ci restent soumises au droit commun (1).

Ce droit de transmission se perçoit de façon différente, suivant que le titre soit nominatif ou au porteur. Pour le premier, la cession s'opère par la formalité du transfert; les noms des propriétaires successifs s'inscrivent sur les registres tenus au siège de l'établissement débiteur; cette opération laisse une trace palpable; aussi le droit n'est-il perçu qu'à chacune des cessions. Le titre au porteur, au contraire, circule par simple tradition, comme un meuble corporel; les diverses cessions sont insaisissables. Le droit se trouve converti en une taxe annuelle et obligatoire (2); cette pratique pèse lourdement sur le titre au porteur en aggravant ses charges fiscales, ceci est une des conséquences de l'antipathie et de la méfiance que l'Administration conserve vis-à-vis de ce titre.

En 1857, en effet, le droit pour les titres nominatifs était de 0 fr. 20 par 100 francs du cours de la valeur négociée (art. 6, al. 1); pour les titres au porteur, la taxe annuelle était 0,12 par 100 francs du capital des actions et obligations évalué par le cours moyen pendant l'année précédente. Il

(1) Direction du ministre des Finances. Circulaire 14 juin 1887, R. p. 6883.

(2) Cette taxe est payée par le bénéficiaire du coupon au moment où il vient encaisser le revenu. Cette taxe lui est en effet retenue d'après le système du « stoppage à la source » sur le montant du coupon.

résultait de ce régime que celui qui conservait dans son portefeuille un titre au porteur payait tous les deux ans une taxe plus élevée que celle due pour la cession d'un titre nominatif qu'il n'aurait eu à acquitter qu'une fois.

Par la loi du 23 juin 1920, ces taux sont respectivement 0,90 et 0,50 suivant la nature du titre, et d'après une proposition de M. de Lasteyrie, la Commission des finances a accepté d'apporter la taxe des titres au porteur à 0,60.

C. — *L'impôt sur le revenu.*

Cette taxe fut créée par la loi du 29 juin 1872; elle a son caractère propre et spécifique; « c'est une sorte d'impôt direct »; elle n'a d'autre contact avec l'Enregistrement que sa perception. La taxe sur le revenu des valeurs mobilières est un legs de la guerre franco-allemande de 1870-1871.

Au lendemain de ces tristes événements, sous la pression des nécessités budgétaires, on chercha les moyens pour frapper les revenus qui n'étaient pas taxés suffisamment ou ceux qui ne l'étaient pas encore.

M. Wolowski saisit l'Assemblée nationale d'un projet d'impôt général sur le revenu, analogue à l'*income-tax* anglais. Le projet fut repoussé à cause de la nécessité de la déclaration que l'on jugea inquisitoriale et « profondément antipathique à nos mœurs ».

Un projet de M. Casimir-Perier divisant les revenus suivant leur origine en cédulas, l'une d'elles frappant le revenu des valeurs mobilières, ne fut même pas pris en considération.

Mais le 9 décembre 1871, M. Pouyer-Quertier, ministre des Finances, proposa, dans le projet de budget de 1872, un impôt sur le chiffre d'affaires, une taxe sur le revenu des créances hypothécaires et enfin une sur celui des valeurs

mobilières. La Commission du budget avait, à l'issue de ses travaux, abouti à la présentation de ces trois propositions. Aussi, le 22 mai 1872, commencèrent les rapports devant la Chambre. Celui relatif à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières fut présenté le 25 par M. Deselligny (1).

La discussion du projet fut laborieuse et on ne tomba d'accord que le 28 juin 1872. Deux lois furent votées ; la première, du 28 juin, frappait d'une taxe de 2 p. 100 les créances hypothécaires ; elle était abolie, quelques mois après, par une loi du 30 décembre 1872.

La deuxième loi, du 29 juin, qui subsista seule, frappait d'une taxe de 3 p. 100 le revenu des valeurs mobilières.

Au cours des ans, le taux a augmenté sans cesse ; il passa à 4 p. 100 le 26 décembre 1890, puis à 5 p. 100 le 31 juillet 1917, et enfin à 10 p. 100 depuis la loi du 25 juin 1920.

Ce revenu est incorporé, depuis la loi du 31 juillet 1917, dans une des sept cédules qui divisent les revenus des contribuables suivant leur source ; il est assimilé à un revenu issu du capital seul, et par là frappé du taux le plus élevé. Sa perception et sa nature sont toujours les mêmes.

Il est dû par l'établissement débiteur qui verse son montant chaque mois au fisc ; il le retient ensuite sur le coupon que présente l'obligataire ou l'actionnaire.

Ainsi, un particulier qui viendra se faire payer 200 francs de coupons ne touchera que 180 francs net (en supposant encore que les titres soient nominatifs) ; l'impôt de 10 p. 100, 20 francs dans cet exemple, sera retenu automatiquement.

Cette retenue automatique, dite « stoppage à la source », est une garantie de la perception rigoureuse de cette taxe, mais une telle pratique peut favoriser la fraude au point de

(1) V. J. off., *Déb. parl.*, 7-8-11 juin 1872, p. 2785, 3817, 3919.

vue de l'impôt général sur le revenu. En effet, le propriétaire des titres au porteur qui touche ses coupons sans se faire connaître sera souvent tenté de faire une déclaration inexacte des revenus provenant de ses valeurs mobilières. Empêcher cette fraude est l'objet même de notre thèse.

Remarque. Les rentes françaises. — Les emprunts d'État français jouissent d'un privilège particulier. La loi du 9 vendémiaire an VI les exonère de « toute retenue présente ou future » (art. 98) (1). Ce privilège est la contre-partie de la consolidation des rentes qui eut lieu à cette époque. Cette immunité fiscale, qui a le danger d'être formulée en termes vagues, a été l'objet, pour son maintien, de nombreuses et vives discussions. Avant la guerre, un premier coup leur avait été porté; le 3 1/2 p. 100 1914 était frappé par l'impôt sur le revenu. Mais tous les emprunts de guerre et d'après-guerre ont été émis sous le même privilège; le besoin de crédit explique le maintien de cette pratique, qui est peu légitime à d'autres égards.

Tous les impôts que nous avons passés en revue ne touchent pas ces titres, puisque leurs coupons sont « exempts de toute retenue », mais il faut bien souligner que leurs revenus doivent être déclarés pour l'impôt général.

§ 2. — Les valeurs mobilières étrangères.

La loi du 5 juin 1850 avait gardé le silence sur les titres d'actions et d'obligations émis par les sociétés étrangères.

Les titres étrangers étaient seulement régis par la disposition générale de l'article 15 de la loi du 13 brumaire an VII :

(1) Les droits d'enregistrement et de transfert continuaient à être perçus; ils furent supprimés par la loi du 22 frimaire an VII; la loi du 5 juin 1850 ne les a rétablis que sur les mutations à titre gratuit.

« Les effets négociables venant de l'étranger seront, avant qu'ils puissent être négociés, acceptés ou acquittés en France, soumis au timbre ou au visa pour timbre. »

En 1857, devait cesser cet état de choses qui créait une condition d'infériorité pour les valeurs françaises. La loi du 23 juin 1857 déclare expressément que les actions et obligations des sociétés étrangères sont soumises, en France, à des *droits équivalents* à ceux qui sont établis sur les valeurs françaises. Ce principe d'équivalence ressort pleinement d'un arrêt de la Chambre civile du 9 août 1881 (1).

Ce principe admis, il faut étudier séparément les valeurs étrangères, dites *abonnées*, et les valeurs non *abonnées*.

Les premières ont subi une sorte d'admission à domicile, et les sociétés émettrices paient tribut au Trésor pour obtenir, en échange, la protection de nos lois et le libre accès du marché. Les secondes ne font l'objet que de négociations particulières, et leur circulation en France n'est point le fait des sociétés émettrices ; ces valeurs ne peuvent donc pas être pour elles une source d'obligations personnelles quant aux impôts dus en France, mais le paiement des taxes doit incomber au porteur.

A. — *Les valeurs abonnées.*

En principe, elles paient les mêmes taxes que les valeurs françaises. Les seules différences consistent en ce que :

1° Les trois taxes, au lieu d'être perçues sur tous les titres de la société, ne sont exigées que sur la quotité fixée par le ministre des Finances ; cette *quotité imposable* représente approximativement la fraction du capital social qui est

(1) V. S., 82. 1. 181.

réputée circuler en France ; cette détermination est sujette à revision tous les trois ans (1) ;

2° Le droit de timbre est toujours perçu par abonnement ; pour les sociétés françaises, le choix est laissé avec le paiement au comptant ; ce droit est de 0,10 p. 100 ;

3° Le droit de transmission est *annuel et obligatoire*, sans distinction entre les titres nominatifs et les titres au porteur ; le taux est de 0,50 p. 100.

L'impôt sur le revenu, qui est de 10 p. 100 depuis la loi du 25 juin 1920, n'est dû également que sur la quotité imposable fixée par le ministre.

En résumé, ces valeurs acquittent toutes les mêmes droits que les titres au porteur français.

Les impôts sont perçus de la même façon, par voie de stoppage à la source, c'est-à-dire versés directement par la société ou l'établissement, et retenus sur le montant du coupon.

L'établissement étranger, ayant son siège hors des atteintes de l'administration fiscale, doit faire agréer par le ministre des Finances un représentant responsable des sommes dues au Trésor.

Ce régime particulier, dit de l'*abonnement*, est obligatoire pour les titres étrangers qui circulent en France, du fait de la société qui les a émis. Les faits qui rendent nécessaires cet abonnement dans la pratique sont l'émission des titres en France, la cote à la Bourse, le service financier en France (2) (L. 13 avril 1898, art. 12).

Ce régime est celui des titres qui ont l'accès du marché

(1) Un décret du 31 mars 1922 porte que le ministre détermine la durée de cette période qui ne peut dépasser trois ans.

(2) Wahl, *Régime fiscal des sociétés et valeurs mobilières*, nos 2760 et s.

français, en particulier, celui des valeurs cotées au marché officiel (1). Il est fait exception des fonds d'État étrangers qui y sont admis sans les formalités de l'abonnement, par courtoisie internationale.

B. — *Les valeurs non abonnées.*

Dans cette catégorie rentrent les valeurs étrangères non introduites en France par le fait de l'établissement émetteur, et les fonds d'État dispensés de l'abonnement.

Ces valeurs acquittent, en premier lieu, le droit de timbre, mais seulement au comptant, et exigible lorsque ces valeurs sont négociées en France ou qu'elles viennent à être mentionnées dans un acte ou écrit quelconque (acte notarié, sous seing privé, procuration, assignation, partage, testament, inventaire, etc.), à l'exception d'un récépissé de dépôt dans une banque (2). Le droit est de 2 p. 100.

Les fonds d'État étrangers acquittent ce droit au moment de leur création, si une partie est émise en France; le droit est également des 2 p. 100 du capital.

Ces valeurs ne sont soumises à aucune taxe de transmission, sauf le cas où leur mutation donne lieu à la rédaction d'un acte soumis à la formalité de l'enregistrement.

Ce n'est que depuis la loi du 29 mars 1914 que ces valeurs acquittent l'impôt sur le revenu; jusqu'à cette date, elles jouissaient d'un privilège qui favorisait l'exportation des capitaux. Ce droit, fixé au début à 5 p. 100, est passé à 6 p. 100 en 1917, et la loi du 25 juin 1920 l'a porté à 12 p. 100.

(1) La cote au marché en banque ne rend pas nécessaire l'abonnement, car elle peut avoir lieu sans l'intervention de l'établissement émetteur.

(2) A. Wahl, *op. cit.*, n° 3045.

Cette taxe est exigible par ce fait seul que les dividendes ou intérêts sont payés en France (1), ou touchés à l'étranger par des personnes domiciliées en France.

La perception de l'impôt, dans les deux cas, est différente. L'établissement émetteur n'ayant pas, par définition, de service financier en France, celui qui veut toucher un coupon de valeurs doit s'adresser en France à un intermédiaire : banquier ou changeur. La loi de 1914 a obligé l'intermédiaire à faire la retenue de l'impôt au moment du paiement du coupon ; elle a édicté des règles sévères pour assurer l'exécution de cette obligation :

1° Déclaration à l'Enregistrement pour pouvoir payer les coupons de valeurs étrangères non abonnées ;

2° Rédaction d'un bordereau particulier au moment du paiement (L. 29 mars 1914, art. 36) ;

3° Tenue d'un répertoire spécial où sont mentionnés toutes les négociations et tous les paiements sur ces valeurs.

Toutes ces obligations sont garanties par des sanctions rigoureuses.

Dans le deuxième cas, le porteur de valeurs préfère aller encaisser ses coupons à l'étranger ; ce sera alors à lui de prélever l'impôt et à en faire le versement au Trésor. Il devra donc, au début de chaque année, faire la *déclaration* au bureau de l'Enregistrement des revenus des titres étrangers non abonnées qu'il a encaissés, au cours de l'année précédente ; en même temps, il acquittera l'impôt sur le montant de la somme déclarée. Il pourra aussi, pour s'acquitter, acheter des timbres mobiles spéciaux qu'il collera sur son titre chaque année.

(1) Cet impôt n'est pas payé par l'étranger qui touche des coupons en France, à condition de présenter un certificat d'*affidavit* (Dér. 24 juin 1914, art. 11).

Ce dernier moyen est, du reste, mauvais, car tout en ne donnant pas plus de garantie contre la fraude, il transforme le titre en une mosaïque cachant les renseignements essentiels, et, ce qui est plus grave, il rend le titre nul en certains pays (1).

Voici, en quelques très grandes lignes, le système fiscal qui pèse sur les valeurs mobilières qui sont dans le portefeuille d'un particulier.

Mais au-dessus de ce régime vient se superposer l'*impôt sur le revenu global* qui frappe tous les revenus nets déjà atteints par les divers impôts cédulaires. Ces revenus nets doivent figurer dans la *déclaration* que chaque contribuable fait avant le 1^{er} avril de chaque année; tous les revenus nets des valeurs mobilières doivent y être mentionnés (2); aucune immunité fiscale n'existe plus; il n'y a plus d'exception pour les *revenus des rentes françaises*.

SECTION III

LA FRAUDE FISCALE DES VALEURS MOBILIÈRES

L'armature de notre système fiscal étant dressée, nous allons essayer de rechercher les fissures par lesquelles l'évasion va se produire. Il est un fait certain que lorsque le paiement de l'impôt aura lieu par « stoppage à la source », c'est-à-dire que l'on ne versera au particulier que le prix de son coupon, après déduction de l'impôt, la fraude deviendra impossible. Il en sera ainsi pour l'acquittement des droits de

(1) G. Aubrun, « L'État de New-York proscrit toute altération de ce genre », *France économique et financière*, 23 juin 1914, p. 499.

(2) « ... En ce qui concerne les valeurs mobilières, les impôts dont la charge annuelle incombe au possesseur des valeurs... sont déduits » (Décr. 17 janvier 1917, art. 1^{er}).

timbre, de transmission et de l'impôt sur le revenu, dans le cas des valeurs françaises et étrangères abonnées. Mais qu'advient-il lorsque le contribuable lui-même devra faire sa déclaration? Ce sera le cas, quand il devra acquitter l'impôt sur les revenus des valeurs non abonnées touchées à l'étranger (1); ce sera encore le cas pour établir l'impôt général sur le revenu (2). Si la déclaration est sincère, le Trésor n'aura rien à craindre; mais si elle ne l'est pas, une fissure va s'ouvrir qui s'élargira d'autant plus que la déclaration sera difficilement contrôlable.

§ 1. — Les causes de fraude.

On peut déduire des lignes précédentes que la fraude fiscale variera suivant l'état d'esprit du contribuable et le plus ou moins parfait fonctionnement du contrôle de la déclaration. Enfin, un troisième facteur viendra accélérer la fraude possible : l'accroissement des charges fiscales.

A. — *État d'esprit du contribuable.*

Nous disions, dans notre introduction, combien était ancienne la pratique de frauder l'Administration fiscale. Cette habitude est profondément enracinée dans notre pays. Sans vouloir parler de la contrebande organisée qui règne autour de nos frontières c'est un fait que nous cherchons souvent un moyen de dissimuler une matière à taxation. Dans combien d'actes de toute nature (vente, testament, etc...) ne trouve-t-on pas ce désir de tourner la loi, qui oblige à une perception de droit? Cette mentalité existe chez l'homme

(1) V. *supra*, p. 21.

(2) V. *supra*, p. 22.

réputé le plus honnête ; quelqu'un à qui ne viendrait pas la pensée la moins indélicate sur la propriété de son prochain, fraudera le fisc sans aucune hésitation.

Avec cet état d'esprit, on voit combien il est difficile de se fier à une déclaration qui ne pourrait être contrôlée. Il faut ajouter à cela que le système de la déclaration, introduit par les lois fiscales récentes, a été de tout temps impopulaire dans notre pays. On a vu que le projet de Wolowski, en 1871, a été rejeté, quand il a parlé de la déclaration jugée « inquisitoriale et antipathique à nos mœurs » (1). M. Caillaux, étant ministre des Finances, connaissait bien cette antipathie, et il assurait que, dans son projet de réforme fiscale, on ferait le moins possible appel à la déclaration du contribuable. « Les Français, disait-il à la Chambre en juin 1908, paient tous les impôts que l'on veut, pourvu qu'ils soient le moins possible en contact avec l'Administration, pourvu qu'on les laisse tranquilles... » (2).

M. Lescœur fait, dans son ouvrage *Les fraudes contre le fisc*, un réquisitoire sévère contre la déclaration qui résume bien les griefs que lui adresse le contribuable français. L'ennui de faire toutes les déclarations imposées se trouve au premier chef. « Voilà bien des déclarations imposées à des gens qu'on laissait jusqu'à présent tranquilles et que l'on taxait sans rien leur demander, d'après les signes extérieurs » (3), écrit-il au cours de son étude. Ensuite, il s'élève contre l'inquisition qui risque de suivre la déclaration ; enfin, le dernier grief qu'il porte est la crainte de l'arbitraire dans la taxation si l'Administration n'a pas confiance en la déclaration et si elle ne peut la contrôler.

(1) V. *supra*, p. 15.

(2) J. off., *Déb. parl.*, 30 juin 1908, p. 1455.

(3) Lescœur, *Pourquoi et comment on fraude le fisc*, p. 188.

Cette impopularité de la déclaration s'accompagne de cette crainte de faire connaître sa fortune au fisc ; dans le domaine des valeurs mobilières, ce fait fut une cause du succès du titre au porteur et des valeurs étrangères. Actuellement, cette crainte est telle que certain particulier ira jusqu'à dire à son banquier : « Voilà 100.000 francs, achetez-moi telles valeurs, mais je ne veux point paraître dans l'opération. »

En plus de cet état d'esprit et de cette impopularité de la déclaration, s'ajoutent les idées fausses que possèdent les contribuables sur leurs obligations fiscales. Sans insister sur la difficulté qu'il y a pour faire comprendre l'existence et le mécanisme de l'impôt global, il règne parmi les possesseurs de rentes françaises des erreurs regrettables. Nous avons vu l'immunité qui protège ces dernières de tout impôt sur leurs revenus (1) ; beaucoup veulent l'étendre à l'impôt général sur le revenu. Certains possesseurs de ces titres ne font pas figurer les intérêts de ceux-ci dans leur déclaration annuelle au contrôleur des Contributions directes ; et si quelqu'un leur montre leur omission, ils se retranchent derrière le texte du privilège de la loi du 9 vendémiaire an IV qui, pour eux, doit protéger les rentes françaises de tout impôt ; et ceci est la conséquence des termes vagues de cet article qui exonère les rentes « de toute retenue présente ou future ». Cette erreur, plus commune qu'on ne le croit (2), a fini par donner un caractère tel aux coupons des rentes françaises au porteur, qu'on les considère comme susceptibles de devenir une

(1) *Supra*, p. 17.

(2) « ... Beaucoup de porteurs de rentes sur l'État ne savent pas encore que leurs rentes exonérées de l'impôt cédulaire doivent être déclarées pour l'impôt général sur le revenu... » Rapport supplémentaire de M. Bokanowski pour le budget de 1923, 19 décembre 1922, p. 33.

sorte de « monnaie ». Nous pouvons citer à ce sujet cette phrase : « Mes coupons de rentes ? je les donne à mon cor-donnier pour payer mes chaussures. »

Sous l'empire de ces trois faits, habitude de frauder, déclaration impopulaire, interprétations erronées, on voit combien il faudra se montrer réservé à l'endroit des diverses déclarations, surtout si le contrôle est peu aisé et d'une pratique presque impossible.

B. — *Le contrôle de la déclaration.*

En face de toute déclaration, il faudra posséder des moyens de contrôle très bien organisés pour déjouer la fraude. M. Caillaux disait à la Chambre, le 23 juin 1908 : « Il faut bien cependant que la déclaration soit contrôlée; le contribuable ne peut être cru sur parole. Un commerçant qui gagne 500.000 francs pourrait ne déclarer que 0 fr. 50, et nous serions forcés d'accepter cette déclaration. » (1).

Cette nécessité d'un contrôle est évidente, mais pour l'organiser, il faut qu'il soit possible, c'est-à-dire que la matière imposable soit saisissable, et encore que son véritable propriétaire puisse être connu.

Pour les valeurs mobilières, la déclaration a lieu à un double point de vue : 1° un cas qui les englobe toutes, la déclaration au sujet de l'impôt général sur le revenu; 2° un cas particulier pour acquitter l'impôt cédulaire sur les revenus des valeurs étrangères non abonnées touchés à l'étranger.

Envisageons tout d'abord ce cas très spécial; il est certain que la matière imposable est difficilement saisissable. En effet, comment atteindre « ces coupons d'actions ou d'obligations qu'un coup de ciseau détache..., que la poste trans-

(1) *J. off.*, 24 juin 1908, *Déb. parl.*, p. 1316.

porte sous pli fermé de l'autre côté des frontières ? Par quels indices, jamais, leur existence se trahira-t-elle à l'intérieur du pays aux yeux des contrôleurs des contributions directes ou du receveur de l'Enregistrement. » (1).

Devant cette difficulté, la loi du 29 mars 1914 a essayé d'atteindre seulement les porteurs de ces valeurs, en les obligeant à faire une déclaration qui restera toujours soumise à la conscience de chacun. Pour l'impôt cédulaire, la loi ne pouvait mieux faire, mais elle a créé une anomalie au sujet de l'impôt global. Le rentier qui va faire sa déclaration à l'Enregistrement pour acquitter l'impôt cédulaire n'est pas tenu de faire connaître son nom, et on lui donne un reçu anonyme pour l'acquittement de l'impôt.

L'Administration laisse échapper ainsi, elle-même, une occasion de posséder une preuve pour contrôler la déclaration au sujet de l'impôt général sur le revenu. On peut objecter, il est vrai, que le fisc craint de tout perdre « pour avoir voulu trop exiger et ne compromette le recouvrement des deux impôts à la fois » (2).

D'ailleurs, le principe est le même au cas où le porteur de valeurs étrangères non abonnées ira toucher les coupons chez un intermédiaire ; le banquier doit faire un bordereau qui ne porte aucun nom (L. 29 mars 1914, art. 36).

La loi empêche encore ici l'Administration de poursuivre le contrôle. Il est vrai qu'à cette date l'impôt global n'existait pas encore, mais il semble que les nombreuses lois fiscales postérieures auraient pu combler cette lacune.

Ainsi l'étude du régime fiscal des valeurs mobilières non abonnées conduit à une conclusion très nette : c'est qu'il

(1) Stourm, *op. cit.*, p. 210.

(2) Sauvage, *Les impôts sur les revenus*, p. 172.

existe en France une brèche toute grande ouverte, par laquelle les revenus peuvent passer pour se soustraire à l'impôt global basé sur la déclaration.

Laissons de côté, maintenant, ce cas devenu moins important depuis que les valeurs étrangères non abonnées ne constituent qu'une faible partie des portefeuilles des particuliers. L'évasion la plus considérable a lieu au sujet de la déclaration précédant l'établissement de l'impôt global, et celle-ci intéresse l'ensemble des valeurs mobilières.

Les valeurs mobilières se divisent en titres nominatifs et en titres au porteur. Pour les premiers, l'Administration peut suivre aisément le changement de propriétaires; la loi, en effet, prescrit la communication « des registres à souches et registres de transferts et conversions des titres » (L. 23 juin 1857, art. 7), ainsi que de « toutes les pièces et documents relatifs au transfert » (Décr. 17 juillet 1857, art. 36). Ce droit de communication existe pour toutes les sociétés par actions, ainsi que pour tous les établissements publics ayant émis des actions et obligations. Le contrôleur connaîtra donc, par l'Administration de l'Enregistrement, le propriétaire du titre et le montant des revenus versés chaque année; il retrouvera vite une omission dans la déclaration du revenu global.

Bien différente est la situation pour le titre au porteur. « Le titre au porteur peut être défini l'acte ou la pièce dont le but est de donner, à chaque porteur successif, la faculté de se prévaloir des droits qui y sont indiqués ou attachés ou qui permettent au débiteur de s'acquitter entre les mains du porteur. » (1).

Cette définition met en relief la qualité propre de ce titre qui est de circuler « comme un meuble corporel, par simple

(1) Wahl, *Traité théorique et pratique du titre au porteur*, t. I, p. 5.

tradition de la main à la main » (1); aucune formalité n'avertit les tiers, aussi la simple condition de posséder le titre suffit pour s'en déclarer le propriétaire. Le porteur reste toujours anonyme, sa personnalité disparaît derrière celle du titre. Aussi M. Wahl écrira que c'est le titre même qui est créancier (2), d'après la théorie allemande de la « personnification » (3) (Personifikationstheorie).

Il est donc fort difficile de déterminer le possesseur du titre qui a touché les revenus; en effet, pour acquitter les divers impôts dus par le coupon, on pratique le stoppage à la source, c'est-à-dire que l'on ne remet au porteur que le montant des intérêts, après déduction des impôts.

Ce qui est fort avantageux, pour éviter la fraude envers ces impôts, est la raison initiale de la fraude contre l'impôt global. Le porteur reste anonyme au moment du paiement du coupon; c'est le titre qui est créancier, et l'établissement débiteur n'a pas à s'inquiéter de savoir entre les mains de qui il se trouve. Le porteur n'a à justifier de son identité ni des causes de son acquisition pour obtenir le paiement du revenu; les intérêts et dividendes lui sont payés sur le vu du coupon qu'il a détaché du titre et qui reproduit le numéro de celui-ci.

Théoriquement, il va paraître impossible de contrôler une déclaration portant sur les revenus des titres au porteur; or, la question offre un grand intérêt, car les titres au porteur sont de beaucoup plus nombreux que les titres nominatifs. La facilité de leur transmission en fait un article de choix pour le spéculateur; la qualité de cacher son porteur contribue à son succès parmi les contribuables français, qui

(1) Sauvage, *op. cit.*, p. 150.

(2) Wahl, *Traité du titre au porteur*, t. I, p. 181.

(3) « On pourrait aussi bien l'appeler théorie de l'incorporation, parce qu'elle incorpore le créancier dans le titre. » Wahl, *ibid.*, t. I, p. 181.

restent ainsi ignorés du fisc, pour la perception de ce revenu.

De plus, les valeurs étrangères, de quelque nature qu'elles soient, nominatives ou au porteur, sont toutes considérées comme des titres au porteur; en effet, le transfert pour les titres nominatifs, qui a lieu au siège de la société à l'étranger, n'est pas accessible au fisc. Il ne serait pas en mesure de vérifier si la proportion respective de titres nominatifs et de titres au porteur qui aurait pu lui être donnée pour la perception est exacte (1). D'ailleurs, on a vu que le système fiscal traitait les valeurs étrangères abonnées de la même façon que les titres au porteur français.

Aussi toutes ces valeurs font un total énorme par rapport à l'ensemble des valeurs mobilières; le titre nominatif est l'exception en France, et on ne le trouve guère que là où il est obligé par la loi; on peut assurer que plus des neuf dixièmes des valeurs sont au porteur. « Une fissure existe donc par laquelle la fraude s'exerce. Nous disons une fissure, le mot est insuffisant; c'est une large fente, si l'on songe à ce que représentent aujourd'hui les titres au porteur dans un grand nombre de patrimoines; c'est un trou énorme, c'est une porte ouverte par laquelle la fraude va et vient librement. En effet, les titres au porteur qui circulent dans notre pays sont évalués à 80 ou 90 milliards, soit plus des neuf dixièmes de notre fortune mobilière, près de la moitié de notre patrimoine total. Or, le fisc estime que la moitié de cette valeur imposable lui échappe. » (2). M. Lescœur écrivait ces lignes en 1908 au sujet de la fraude énorme accomplie par les titres au porteur aux déclarations de succession. Aujourd'hui, la situation se retrouve la même vis-à-vis de

(1) Wahl, *Régime fiscal des valeurs mobilières*, op. cit., n° 2838, note 1.

(2) Lescœur, op. cit., p. 99.

la déclaration pour l'impôt global, avec cette circonstance aggravante qu'il y a près de 300 milliards de titres au porteur et que le chiffre de la fraude est par là plus considérable.

Peut-on cependant contrôler cette déclaration ? Peut-on arriver à connaître ce porteur anonyme ? Nous verrons qu'en principe la loi a donné une arme à l'Administration : le droit de communication dans les établissements de crédit, mais nous verrons aussi s'il est suffisant et d'une pratique utile et commode.

C. — *Accroissement des charges fiscales.*

Lorsque les charges fiscales pèsent trop lourdement sur une matière imposable, celle-ci tend à s'évader. C'est une espèce de « réflexe économique » qui fait disparaître les capitaux que le fisc veut trop imposer (1). Cette évasion sera d'autant plus rapide que les capitaux taxés seront moins saisissables. C'est la vieille règle de Sismondi : « L'impôt ne doit jamais mettre en fuite la matière qu'il frappe. Il doit être d'autant plus modéré que cette richesse est d'une nature plus fugitive. » C'est la même règle que l'on retrouve chez Bastiat : « L'impôt peut arriver à ce point que ce qu'on ajoute à son chiffre, on le retranche à son produit... Imposer plus, c'est recevoir moins. » (2).

Il résultera de cela qu'un contribuable qui va posséder un capital, dont les revenus seront trop taxés à son avis, ne déclarera rien à l'Administration fiscale. Les amendes sévères ne le décideront pas davantage ; il s'entourera de précautions

(1) Nitti, *Principes de la science des finances*, p. 364, « Un impôt excessif met en fuite la matière imposable. »

(2) Bastiat, *Sophismes économiques*, t. II, p. 408.

plus minutieuses pour frauder. M. Wahl a écrit que « l'énormité des amendes est un mauvais système » (1).

Le titre au porteur est incontestablement de la catégorie des capitaux lourdement taxés; il n'échappe pas, grâce au stoppage à la source, à des impôts déjà élevés, cela incitera son possesseur à ne pas faire de déclaration du revenu net qui lui restera pour l'impôt global.

Prenons, en effet, un titre de 500 francs rapportant un intérêt de 5 p. 100, c'est-à-dire que le porteur aura droit à un revenu annuel de 25 francs. L'impôt cédulaire frappera d'abord le revenu de 10 p. 100, soit 2 fr. 50 à retrancher.

Ensuite, il faut compter la taxe de transmission qui est annuelle; elle est de 0,50 p. 100 sur le cours moyen du titre l'année précédente. Dans cet exemple théorique, supposons que ce cours ait été de 500 francs; la taxe sera alors de 2 fr. 50 à retrancher encore sur le revenu de 25 francs. En définitive, le porteur recevra $25 - (2,50 + 2,50) = 20$ francs; 5 francs seront tenus, soit 20 p. 100 du revenu; cette proportion est encore plus élevée si le droit de timbre s'acquitte à l'abonnement; la taxe est de 0,10 p. 100, soit 0 fr. 50 pour un titre de 500 francs. On retiendra 5 fr. 50 sur 25 au porteur, c'est-à-dire les 22 p. 100.

Prenons maintenant un exemple pratique. Une action au porteur du Comptoir national d'escompte a rapporté, en 1922, un revenu de 50 francs; il a été payé net au porteur en deux versements :

1 ^{er} versement...F.	10 80	pour 15 francs le 31 janvier 1922
2 ^e versement.....	28 80	pour 35 francs le 31 juillet 1922
Au total...F.	39 60	pour 50 francs.

(1) Wahl, *Traité de droit fiscal*, t. I, n° 37.

Il est facile de voir que la retenue est un peu supérieure à 20 p. 100. Cette retenue déjà forte devient considérable si l'on prend une valeur dont le cours de l'année précédente, sur lequel porte la taxe de transmission, est très élevé par rapport au cours actuel.

Supposons qu'une action, donnant un dividende de 10 francs en 1922, ait été évaluée 900 francs comme cours moyen de 1921, nous aurons 1 franc de retenue pour l'impôt cédulaire et 4 fr. 50 pour la taxe de transmission, soit 5,50 retenus sur 10 francs, c'est-à-dire les 55 p. 100 !

Ceci n'est pas une hypothèse théorique, et même cette charge fiscale pèse si lourdement que certaines sociétés préfèrent ne pas distribuer de dividendes dans des conditions pareilles.

C'est ici qu'apparaît la supériorité manifeste du titre nominatif, il n'acquittera que l'impôt cédulaire. La taxe de transmission ne sera due qu'à l'occasion d'un transfert de la valeur, cette taxe n'est que de 0 fr. 90 pris sur le cours de la valeur au jour du transfert; or, le titre nominatif n'est point l'objet de déplacements fréquents; il n'est appelé à figurer que là où il constituera les bases d'un portefeuille.

Malheureusement, notre marché financier ne facilite pas les opérations sur ce titre, et pour le transférer on est trop souvent obligé de le convertir au porteur, ce qui occasionne un droit onéreux de 2 p. 100 portant sur le cours de la valeur, diminuant sensiblement le bénéfice de l'opération. Il est vrai, d'un autre côté, que des travaux législatifs sont en préparation pour rembourser, dans certains cas, ce droit de 2 p. 100 (1).

(1) Nous voulons parler de l'article 9 D du rapport supplémentaire pour le budget de 1923 de M. Bokanowski. Dans cet article est renfermée une proposition de

En définitive, il est un fait certain, c'est que le titre au porteur est lourdement taxé; on essaie d'expliquer cette charge anormale par le défaut habituel de déclarations de ces valeurs, tant au décès du porteur que pour l'établissement de l'impôt global. Ceci est fort possible, et il n'est pas surprenant que le Trésor cherche à s'indemniser ainsi des pertes que lui font subir ces capitaux trop fugitifs.

Mais dans l'esprit du législateur, comme dans la lettre de la loi, existe cette obligation que tous les revenus doivent figurer dans la déclaration, aucune exemption n'a été prévue. Or, nous ne pouvons désobéir à la loi, et il est logique que les gouvernants cherchent à faire rentrer les contribuables dans leur devoir.

§ 2. — L'importance de la fraude.

La fraude existe, c'est une réalité trop certaine; sous la pression des trois faits que nous venons d'examiner, une partie appréciable de la matière imposable va se dérober aux obligations fiscales. Quelle est donc son étendue? Il est difficile de se faire une opinion exacte sur le chiffre que la fraude fait perdre au Trésor. Suivant que l'on se rapporte aux affirmations d'un partisan ou d'un adversaire du titre au porteur, ce chiffre varie dans des proportions considérables. M. A. Berthelot affirmait, le 29 mai 1920 au Sénat, que le titre au porteur était responsable des 500 millions ou du milliard manquant à notre impôt sur le revenu. Pour M. André Vidal, ce serait 50 millions au maximum qui pourraient échapper au fisc.

loi modifiant l'article 17 de la loi du 31 juillet 1920, dont le texte imparfait n'avait été d'aucune utilité pour ce même objet. Rapport supplémentaire pour le budget de 1923, Annexe, 19 décembre 1922, n° 5274.

M. Bokanowski développa devant la Chambre, le 12 novembre 1922, d'une manière fort logique, l'étendue de l'évasion et la fraude commise à son avis, en 1922, par les titres au porteur.

« Cette fraude, disait-il, réagit à la fois sur l'impôt général sur le revenu et sur le rendement de l'impôt sur les successions. Voulez-vous que nous essayons de le chiffrer approximativement? —

» L'État remet chaque année à ses prêteurs, en prenant les chiffres du budget de 1922, environ 11 milliards de francs... Au budget spécial, les arrérages payés à divers titres peuvent être évalués à 2 milliards environ au 31 décembre 1922. Cela fait 13 milliards de francs.

» ... Le produit de l'impôt sur les valeurs mobilières (qui est de 10 p. 100) ou obligations de sociétés privées a été de 850.420.000 francs. Nous sommes autorisés à dire que la somme totale des intérêts... est de 8 milliards 1/2.

» Sur les tableaux que j'ai sous les yeux, la somme totale des valeurs mobilières déclarées pour le paiement de l'impôt général sur le revenu a été de 3 milliards 694 millions.

» ... Les créances ordinaires de toutes sortes, intérêts de capitaux prêtés entre particuliers, prêts hypothécaires, comptes créditeurs en banque, etc..., représentent au moins 694 millions.

» C'est donc sur les 21 milliards 1/2 d'intérêts, dont nous sommes sûrs qu'ils ont été payés dans l'année, 3 milliards seulement qui ont fait l'objet de déclarations à l'impôt général sur le revenu. » (1).

M. Bokanowski défalque sur ce total de 18 milliards 1/2 qui ne figurent pas à l'impôt global les coupons des valeurs

(1) *J. off.*, 13 novembre 1922, *Déb. parl.*, p. 3088.

possédées par les grandes banques, les compagnies d'assurances... qui en sont dispensées ; il retrace aussi les coupons possédés par les petits porteurs qui, ayant un revenu global inférieur à 6.000 francs, n'ont pas à faire de déclaration.

En définitive, en tenant compte de ces deux éléments, il estime que 8 milliards 1/2 de titres ne sont pas déclarés à l'impôt général sur le revenu. En leur appliquant un taux moyen de 7 p. 100, cela fait un total de 600 millions qui échappent aux recettes que l'État serait en droit d'attendre.

Cette évaluation, par sa rigueur mathématique et par sa modération vis-à-vis de certains éléments, nous paraît bien près de la vérité (1). Il en ressort que la fraude cause un tort appréciable à l'État, et qu'il est de son devoir de chercher tous les moyens pour l'enrayer.

Devant la mise en œuvre de ces moyens, on objectera encore la lourde charge fiscale du titre au porteur. Nous avons déjà reconnu ce fait, mais nous répondrons à cela que le titre au porteur possède des avantages qui peuvent compenser ces inconvénients. Les gens qui achètent des valeurs pour les garder longtemps seraient très sages de prendre des titres nominatifs ; quant à ceux qui se servent du titre au porteur pour spéculer à cause de sa rapidité de transmission, il est juste qu'ils compensent les gains qu'ils peuvent réaliser en acquittant leurs impôts.

Enfin, il n'existe aucune raison qui permette de frauder ; si l'on préfère le titre au porteur pour certains avantages, on doit cependant accomplir jusqu'au bout son devoir fiscal. La fraude est toujours répréhensible au point de vue moral

(1) Nous croyons cependant que la grande quantité de titres au porteur possédés par des gens qui ont un faible revenu explique, dans une plus large part que ne l'évalue M. Bokanowski, cette fraude apparente. Ainsi ce chiffre de 600 millions serait-il légèrement exagéré.

comme au point de vue social ; et du reste, dans un pays où existe le suffrage universel, on n'a pas le droit de désobéir à une loi qui est l'œuvre des représentants choisis par tous.

Et encore plus, c'est un devoir à l'heure actuelle où « le salut de nos finances exige de nos concitoyens les plus durs sacrifices. Nul devoir n'est plus impérieux à l'heure présente que le devoir fiscal ; le poids de nos impôts est devenu tellement écrasant qu'il est doublement nécessaire de veiller à ce que chacun en porte sa charge. Celle du fraudeur retombe sur celle de l'honnête homme qui plie déjà sous le faix » (1). Cette raison de solidarité nationale doit décider tout Français à faire une déclaration sincère. Il reste à savoir si l'Administration est suffisamment outillée pour lutter contre la fraude, car il est juste que le bon citoyen soit protégé contre le mauvais. Il ne faut pas « dans une démocratie, laisser le contribuable de mauvaise foi reporter sur d'autres la charge qui devrait lui incomber » (2).

(1) Allix *Revue politique et parlementaire* du 10 juillet 1922.

(2) *Exposé des motifs du projet de budget de 1923*, p. 19.

CHAPITRE II

Les moyens de contrôle : le droit de communication.

Pour réprimer la fraude que le contribuable essaiera de commettre à chaque déclaration, l'Administration fiscale possède-t-elle des armes ? On peut répondre qu'en principe, les lois fiscales, en prévoyant un système basé sur la déclaration, ont donné au fisc les moyens de contrôle nécessaires.

Au sujet de l'impôt général sur le revenu qui nous occupe particulièrement, il faut rechercher ces moyens dans les lois des 15 juillet 1914 et 30 décembre 1916 qui ont établi cet impôt.

L'article 17 de la loi du 15 juillet 1914 énonce le texte relatif au contrôle :

« Le contrôleur vérifie les déclarations uniquement à l'aide des *éléments certains* dont il dispose en vertu de ses fonctions, tels que les données servant à l'établissement des rôles des contributions directes et des taxes assimilées, ainsi que de ceux qui, recueillis par tous les services publics, en vertu des lois existantes, doivent, sans exception, lui être communiqués.

» Il n'a le droit d'exiger de l'intéressé la production d'aucun acte, livre ou document quelconque. »

Le législateur voulait éviter que l'Administration se servît de moyens trop inquisitoriaux, comme ceux qui fonctionnent

dans différents pays, notamment en Prusse; et ainsi on ne donna au fisc aucun moyen nouveau. Lors de la discussion de la réforme fiscale de 1914, les partisans comme les adversaires du projet furent d'accord pour condamner ces pratiques (1).

Les « éléments certains » dont parlait le texte étaient « les éléments de preuve ayant un caractère d'authenticité et dont les contrôleurs ont eu connaissance et communication en vertu de leurs fonctions » (2).

Le ministre des Finances fit, le 13 juillet 1914, une longue liste des documents constituant des éléments certains, on y trouve les baux, rôles des quatre contributions directes, actes de cession de fonds de commerce, prix des offices, etc., etc. (3). Par anomalie, le ministre ne cite pas les renseignements recueillis auprès des sociétés par actions, et notamment des établissements de crédit au moyen de l'exercice du droit de communication.

L'article 17 fut modifié par la loi du 30 décembre 1916, il devenait : « Le contrôleur vérifie les déclarations. Il peut demander au contribuable des éclaircissements. »

Le changement était appréciable; le contrôleur n'avait plus à se limiter aux « éléments certains », et il ne lui était plus interdit de demander la production d'un document au contribuable.

Quels sont les éléments de preuve autres que ceux énoncés par le ministre? L'intérêt de la question, pour nous, est de savoir si le droit de communication peut être exercé dans les

(1) Déclarations de MM. Caillaux et Théodore Reinach. V. *Le projet Caillaux devant la Chambre*, p. 226 et 435.

(2) Article 11 du règlement d'administration publique du 15 janvier 1916.

(3) *J. off.*, 14 juillet 1914, *Déb. parl.*, p. 2991.

banques pour contrôler la déclaration de l'impôt général sur le revenu.

L'article 17 de la loi de 1914 permettait déjà au contrôleur de s'appuyer sur « les éléments certains qui sont recueillis par tous les services publics en vertu des lois existantes et qui doivent, sans exception, lui être communiqués ». Les copies prises par l'Enregistrement sur les documents des banques sont bien « éléments certains » et ils sont bien recueillis, comme le veut la loi, « par un service public » et « en vertu des lois existantes » (1). Ces renseignements, bien qu'ils ne fussent pas compris dans la liste citée par le ministre, rentraient bien dans l'interprétation du texte de la loi de 1914.

La loi du 30 décembre 1916 modifiait le texte de l'article 17; mais, loin de restreindre les droits de l'Administration, cette loi a eu pour but d'enlever toute entrave, puisque le contrôleur peut demander des éclaircissements au contribuable, lesquels peuvent forcément porter sur les articles de son compte en banque, dans la mesure où la loi le permet.

Un arrêt de la Cour de cassation a reconnu à l'Administration fiscale le droit, au cas de fraude dans une déclaration de succession, de rechercher cette fraude, en utilisant les documents des banques. Un des motifs de l'arrêt s'exprimait ainsi : «... Attendu qu'en prévoyant les omissions et les insuffisances dans les déclarations, l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII n'a rien précisé quant au genre de la preuve à l'aide de laquelle ces omissions ou insuffisances seraient constatées... que si toutes les preuves du droit commun ne peuvent être admises, et notamment la preuve testimoniale, il est juste d'induire cependant que *la preuve peut*

(1) Sauvage, *op. cit.*, p. 100.

résulter... des actes qui parviennent par l'Enregistrement à la connaissance de l'administration, ou que la loi soumet à son droit d'investigation et qui la mettent à même d'exercer son droit de contrôle. » (1).

Il nous semble qu'on peut invoquer, par analogie, cet arrêt à l'appui de notre thèse. La situation de l'Administration vis-à-vis de l'impôt général sur le revenu se trouve être la même. La loi n'a rien prévu pour déceler les erreurs et les omissions, il est légitime de lui étendre les mêmes droits que ceux reconnus par la Cour suprême dans une situation identique.

L'interprétation des textes et la jurisprudence nous permettent donc bien d'affirmer que le droit de communication accordé sous certaines conditions à l'Enregistrement pourra être de quelque utilité au contrôleur.

On peut donc s'étonner, à juste raison, du silence gardé par le ministre vis-à-vis de ce droit de l'administration, qu'il aurait dû citer, semble-t-il, comme moyen de recherche; une raison qui paraît plausible est qu'il n'a pas voulu effrayer la clientèle des établissements de crédit.

Et en effet, le droit de communication pourra être très utile pour dépister le « rusé contrebandier » qu'est le titre au porteur. On peut, évidemment, n'avoir pas grande confiance sur la valeur des éléments certains que cite le ministre, lorsque ceux-ci auront trait à ces titres. Les différents actes énoncés peuvent très certainement contenir une liste de ces valeurs, qui seront ainsi portées à la connaissance de l'administration; mais en sachant la fraude qui règne en cette matière au moment des déclarations de succession, il est évident que ces moyens sont complètement insuffisants pour être renseigné sur tous les titres qui circulent.

(1) Cass., 4 juillet 1901, S., 1902. 1. 532.

Cependant, malgré son caractère fugitif, il est des moments ou des circonstances où le titre au porteur est forcément saisissable; et c'est alors que, celui-ci connu, il faut essayer de déterminer l'identité de son porteur par la recherche de tous les documents possibles. Le titre sera saisissable au moment de son acquisition, au moment du paiement du coupon, enfin lorsqu'il se trouve déposé dans une banque. C'est alors qu'il faut utiliser le droit de communication, là où le titre est forcé de se rendre, et quand la loi permet de le faire.

Le droit de communication est accordé à l'Enregistrement, à l'égard des sociétés par actions. Ce sont les différentes lois instituées, au cours du xix^e siècle, pour l'établissement des diverses taxes sur les valeurs mobilières qui ont assujéti les sociétés par actions au droit de communication, afin de permettre contre elles le recouvrement de ces différentes taxes. Ce droit a été étendu et complété par les deux lois des 23 août 1871 et 21 juin 1875.

Ainsi, dans les établissements de crédit constitués en sociétés par actions, ce droit existe, en entier, et sans aucune exception, au profit de l'Enregistrement.

Les banques privées, qui paraissaient très privilégiées avant la guerre, et exemptes presque de tout contrôle de l'administration, ont vu ce privilège disparaître peu à peu; les lois de 1917 et 1920, surtout celle du 31 juillet 1920, ont abaissé peu à peu les barrières qui les mettaient à l'abri de toute investigation du fisc.

Trois questions s'offrent à notre étude : il convient d'abord d'étudier en détail la nature et l'étendue de ce droit de communication, dont l'importance nous apparaît déjà; il faudra ensuite voir de quelle manière son usage peut déceler la fraude commise par les titres au porteur; enfin, nous tâche-

rons de savoir si pratiquement ce droit est suffisant et s'il est exercé utilement par l'Administration.

SECTION PREMIÈRE

ÉTUDE DU DROIT DE COMMUNICATION

§ 1. — Définition et historique.

La communication consiste dans la représentation de certains registres ou documents par les personnes qui en sont dépositaires ou détentrices (1). Cette représentation est due, soit au profit des agents de l'Enregistrement, soit par eux. Elle est remplacée, dans certains cas par la délivrance d'extraits ou de remise de renseignements écrits.

Le droit de communication peut donc être défini « celui qui appartient aux fonctionnaires de l'Enregistrement d'exiger de certaines personnes ou sociétés la représentation des documents relatifs à leurs opérations professionnelles » (2).

Le droit de communication constitue, surtout pour les agents de l'Administration, une mesure de contrôle fort efficace pour assurer l'exécution des lois fiscales. Aussi a-t-il reçu de nouvelles extensions à mesure que se développait la matière imposable.

Limité d'abord aux actes et titres publics (L. 22 frimaire an VII), il est bientôt étendu aux pièces de la comptabilité publique (Décr. 4 messidor an VIII), puis déclaré successivement applicable à certains registres des sociétés par actions et des compagnies d'assurances (LL. 5 juin 1850 et 23 juin

(1) Maguéro, *Traité alphabétique de l'Enregistrement*. I, p. 732.

(2) Sauvage, *op. cit.*, p. 93. — V. aussi Wahl, *Régime fiscal des sociétés et valeurs mobilières*, *op. cit.*, t. II, p. 449.

1857), des magasins généraux (L. 28 mai 1858) et des compagnies de chemin de fer (L. 13 mai 1863). Il a atteint enfin « tous les registres, titres et documents de comptabilité » des assujettis (LL. 23 août 1871 et 21 juin 1875), au nombre desquels sont ajoutées les congrégations religieuses.

Le décret du 28 mai 1893 et la loi du 13 avril 1898 ont assujetti à la communication de documents particuliers « quiconque fait commerce de recueillir des offres et demandes de valeurs de Bourse ». La loi du 29 mars 1914 oblige aussi à la communication de certains documents ceux qui font profession de payer ou d'acheter les coupons des valeurs mobilières étrangères non abonnées.

Ces deux lois soumettaient déjà les banques privées à une communication restreinte, mais, peu à peu, les lois postérieures allaient étendre l'exercice de ce droit.

C'est tout d'abord la loi du 1^{er} juillet 1916, établissant la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, qui oblige les banques assujetties à laisser contrôler leurs livres et documents de comptabilité.

La loi du 31 juillet 1917 a frappé la banque comme tout commerce (1), en instituant l'impôt sur les bénéfices des professions commerciales ; ainsi le banquier qui a opté pour la déclaration de son revenu réel est obligé de laisser contrôler sa comptabilité et tous ses livres.

La loi du 25 juin 1920 portait encore une rude atteinte à la banque privée. Cette loi instituait la taxe sur le chiffre d'affaires pour toutes les professions assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (art. 59) et elle prévoyait l'organisation d'un contrôle sévère sur la comptabilité de l'établissement assujetti.

(1) C. comm., art. 632 : « La loi réputé acte de commerce... toute opération de change, banque et courtage... »

La loi du 25 juin contenait encore dans son article 52 :
« ... Lorsque le paiement des intérêts ou leur inscription au débit ou au crédit d'un compte est effectué en France, l'impôt (1) est acquitté par l'apposition de timbres mobiles soit sur la quittance, soit sur le compte où l'inscription est opérée. Toutefois, un règlement d'administration publique pourra établir des règles spéciales pour l'acquittement de l'impôt sur les intérêts portés au débit ou au crédit d'un compte. »

Le décret prévu par l'article 52 paraissait le 3 septembre 1920, il disposait des règles particulières pour les banques. L'article 1^{er} énonçait que « les banques ou les sociétés de crédit qui désirent acquitter, autrement que par l'apposition de timbres mobiles, l'impôt sur le revenu applicable aux intérêts des dépôts de sommes d'argent à vue ou à échéance fixe doivent déposer au bureau de l'Enregistrement du siège de leur établissement une déclaration qui fait connaître leur intention et la date à partir de laquelle il ne sera plus fait usage de timbres mobiles ».

L'article 2 obligeait les intéressés à la tenue d'un registre spécial qui doit contenir les noms des titulaires, le montant des intérêts, la date de leur inscription au compte.

Enfin, l'article 9 prévoyait la « communication des copies de ce registre et de tout compte à intérêt ouvert à l'établissement financier ».

Cette dernière mesure étend le droit de communication à tous les comptes courants dans les banques même privées car on peut dire que la généralité des banques a choisi ce moyen de déclarer directement les intérêts de ses clients.

Entre temps, la loi du 31 juillet 1920 donnait un argu-

(1) Il s'agit de l'impôt sur les dépôts et comptes créditeurs.

ment de plus pour utiliser le droit de communication d'une façon très large; l'article 32 autorisait l'usage du droit de communication « pour permettre le contrôle de déclarations d'impôt et la recherche des émissions ou des fraudes » chez « tout commerçant faisant un chiffre d'affaires supérieur à 50.000 francs par an ».

Il est donc permis de dire que, théoriquement, l'Administration peut exercer son droit de contrôle dans toutes les banques; mais nous verrons si, dans la pratique, il peut en être ainsi et si les barrières qui protégeaient la banque privée sont tout à fait levées.

§ 2. — Nature et formes de la communication.

Le droit de communication, tel qu'il a été établi par les lois des 5 juin 1850 et 23 juin 1857, ne s'applique qu'aux sociétés qui ont émis des actions et des obligations. Les lois des 23 août 1871 et 21 juin 1875 n'ont apporté aucune modification à cet égard, puisqu'elles visent seulement les assujettis aux vérifications de l'Enregistrement par les lois en vigueur. Toute société s'y trouve soumise, quelle que soit sa forme, dès qu'elle crée des titres passibles du timbre et du droit de transmission établis par les lois de 1850 et 1857.

Il résulte d'un jugement du Tribunal civil de Saint-Quentin (1) qu'une banque constituée en société en commandite par actions sera assujettie à ce droit de la même manière qu'un établissement de crédit en société anonyme.

Les sociétés étrangères qui ont des succursales en France sont soumises, *quant aux succursales* et établissements qu'elles y possèdent, aux mêmes communications que les sociétés

(1) Saint-Quentin, 11 décembre 1874, S., 75. 2. 118.

françaises. Un arrêt de la Cour de cassation du 10 février 1902 (1) a cassé un jugement du Tribunal de Melun qui avait refusé la communication à un sous-inspecteur de l'Enregistrement dans une succursale de la Banque impériale ottomane. Un des motifs de l'arrêt disait clairement : « ... Attendu que le décret réglementaire des 17 et 28 juin 1850 (prévu par la loi du 5 juin 1850) ne fait entre les sociétés aucune distinction à raison de la nationalité... » Il résulte bien de cet arrêt que la succursale, en France, d'une banque étrangère est assujettie aux mêmes obligations qu'une banque française.

Un autre arrêt (2) de la Chambre des requêtes du 19 juin 1908 renforce encore cette jurisprudence, en soumettant à ce droit la succursale, en France, d'une banque étrangère qui se trouvait sous la protection et la surveillance d'un État étranger. En l'espèce, le 4 novembre 1904, un agent de l'Enregistrement se vit refuser l'exercice du droit de communication à la succursale de la Banque impériale royale privilégiée des pays autrichiens, société anonyme, dont le siège social est à Vienne. L'Administration réclama l'amende prévue au cas de refus, puis fit décerner une contrainte; la banque fit opposition, le Tribunal civil de la Seine la rejeta dans un jugement du 2 décembre 1905. La banque introduisit alors un pourvoi en cassation qui fut repoussé par les mêmes motifs que l'arrêt précédent.

La jurisprudence, en la matière, semblait bien établie et, de plus, une loi (3) du 17 avril 1906, qui vise les sociétés françaises et étrangères, a levé les derniers doutes qui pouvaient subsister sur ce point. On y lit : « Indépendamment

(1) S., 1903. 1. 361.

(2) S., 1911. 1. 52.

(3) Loi portant fixation du budget des dépenses et recettes de l'exercice de 1906, art. 5. V. J. *off.*, 18 avril 1906.

de cette amende (pour refus de la communication), les sociétés françaises ou étrangères et tous autres assujettis aux vérifications des agents de l'Enregistrement devront, en cas d'instance, être condamnés à représenter les pièces ou documents non communiqués, sous peine d'une astreinte de 100 francs au minimum par chaque jour de retard. »

Cette dernière loi permet d'affirmer que tout ce que nous dirons sur les formes et l'étendue du droit de communication s'appliquera aux succursales, en France, des banques étrangères.

Antérieurement à la loi du 21 juin 1873, la jurisprudence refusait à l'administration la faculté d'exercer ses vérifications ailleurs qu'au siège social.

Un jugement du Tribunal civil de Saint-Étienne (1), en date du 8 octobre 1873, avait décidé en ce sens « que c'est seulement au siège social que l'Enregistrement peut exercer le droit de communication ».

L'article 7 de la loi de 1873 a modifié cette situation en édictant que la communication pourrait être requise tant au siège social que dans les succursales et agences.

Cette modification a été largement interprétée par la jurisprudence. D'après un jugement du Tribunal civil de Dreux, en date du 1^{er} août 1876 (*Journal de l'Enregistrement*, 20.132), le législateur a eu en vue « tous directeurs d'assurances ou de succursales, tous bureaux de correspondants ou représentants, à quelque titre que ce soit, et par conséquent tous agents ». Cette interprétation a été maintenue par un arrêt de la Chambre des requêtes en date du 23 avril 1877 (2). Cet arrêt contient ce motif :

(1) Saint-Étienne, S., 74. 2. 259. — V. même sens, Saint-Lô, 22 mai 1874 (*Journal de l'Enregistrement*, 19.514).

(2) D. P., 77. 1. 294 (2^e espèce).

« Attendu qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 21 juin 1875, les compagnies d'assurances et tous autres assujettis aux vérifications de l'Administration sont tenus de communiquer aux agents de l'Enregistrement, *tant au siège social que dans les succursales et agences...*, les documents énumérés dans l'article 22 de la loi du 23 août 1871. »

La même jurisprudence se trouve encore être affirmée par un arrêt de la Chambre civile du 30 novembre 1879 (1).

Ces diverses décisions, bien qu'intervenues au sujet de compagnies d'assurances, peuvent servir à l'égard des autres sociétés et entreprises assujetties qui ont également des agences et succursales. Il en est ainsi pour un établissement de crédit, qui, en plus de son siège social, possède des agences, des sous-agences et des bureaux; le droit de communication pourra s'exercer dans n'importe laquelle de ses succursales.

La communication doit avoir lieu *sans déplacement*. Les lois de 1871 et de 1875 ne contiennent pas, il est vrai, de dispositions formelles à cet égard, mais elles ont entendu maintenir toutes les dispositions de lois en vigueur, auxquelles elles ne dérogeaient pas expressément. La défense faite aux agents de déplacer les pièces communiquées est écrite dans l'article 9 du décret du 17 juillet 1857, et exprimée explicitement dans les lois des 5 juin 1850, 28 mai 1858, 13 mai 1863 par une référence à l'article 54 de la loi du 22 frimaire an VII. Il est bien entendu que cette interdiction ne saurait mettre obstacle à la saisie, par les agents, des pièces en contravention aux lois sur le timbre, qu'ils doivent annexer à leurs procès-verbaux (L. 13 brumaire an VII, art. 31).

Les agents de l'Enregistrement ne peuvent faire leurs recherches eux-mêmes dans les archives de la société. Ils

(1) D. P., 80. 1. 73 (2^e espèce).

doivent se borner à désigner la pièce ou la série de pièces qu'ils désirent consulter; de son côté, le représentant de la société est tenu de faire les recherches nécessaires pour satisfaire leurs demandes.

Plusieurs décisions de jurisprudence ont consacré cette interprétation. Pour la première fois, la difficulté a été posée devant le Tribunal civil de Rouen (1); ce dernier a nettement affirmé « que les personnes ou les sociétés soumises à la vérification de l'Enregistrement sont *tenues de leur représenter tous les documents* nécessaires pour le contrôle qu'ils ont à opérer; qu'il ne suffit donc pas de leur laisser la faculté de prendre eux-mêmes communication des pièces nécessaires à leur travail ».

La même interprétation fut adoptée par un jugement du Tribunal de la Seine en date du 22 février 1884 (2); ce jugement fut confirmé par un arrêt de la Chambre des requêtes du 4 mars 1885 (3), dans lequel on lit « que le rôle actif imposé aux sociétés est ainsi nettement précisé (par les termes de l'article 22 de la loi du 23 août 1871 et de l'article 7 de la loi du 21 juin 1875); qu'en laissant aux agents toute liberté de rechercher dans les archives les pièces qui pourraient leur être nécessaires, mais en se désintéressant elles-mêmes de toute recherche, elles n'accomplissent pas l'obligation personnelle qui leur incombe; *qu'il résulte pour elles des textes susvisés l'obligation de remettre aux agents de l'Administration les titres qu'elles détiennent et qui leur sont spécialement réclamés* ».

Il résulte de cet arrêt que le fonctionnaire qui exerce la

(1) Rouen, 8 juillet 1880, *Journal de l'Enregistrement*, 21.540.

(2) *Journal de l'Enregistrement*, 22.303.

(3) D. P., 85, 1. 324.

communication dans une banque n'a pas le droit de se saisir lui-même des divers livres et registres, mais la banque est obligée de lui remettre le document particulier qu'il réclame et elle ne peut le laisser se livrer seul à une recherche longue et difficile.

§ 3. — Étendue du droit de communication.

Les lois de 1871 et 1875 n'imposent pas aux sociétés la tenue d'une comptabilité uniforme. Par conséquent, chacune reste libre d'organiser les écritures sociales suivant sa convention, à condition de se conformer aux prescriptions du Code de commerce et aussi de la loi du 24 juillet 1867 et d'autres lois spéciales. Les agents n'ont pas qualité « pour apprécier et discuter comment les pièces doivent être établies, ils doivent se borner à appliquer la loi aux actes qui les intéressent et qu'ils jugent convenable ou nécessaire de rédiger » (1). Ils sont autorisés à prendre sans déplacement les *copies* ou *extraits* qui leur sont nécessaires (art. 9 Décr. 17 juillet 1857). Ils peuvent notamment prendre des extraits du registre des comptes courants tenus au siège d'une société par actions, même sans avoir à justifier l'intérêt que présentent pour l'Administration ces copies ou extraits. On trouve, en ce sens un jugement du Tribunal civil de Senlis (2), confirmé par un arrêt de la Chambre des requêtes du 27 mars 1901 (3). Cet arrêt contenait ce motif : « ... Attendu qu'ainsi le droit pour l'Administration de l'Enregistrement de prendre communication des titres, actes et pièces, est inséparable du *droit*

(1) Instruction de l'Enregistrement, 2.721, 140.

(2) Senlis, 22 mars 1898, *Revue de l'Enregistrement*, 2.020.

(3) D. P., 01. 1. 494, *Revue de l'Enregistrement*, 2.651.

de faire des extraits, de prendre des copies desdits titres, actes et pièces. »

Il est utile de savoir, cependant, que les fonctionnaires ne doivent pas inscrire d'annotation et de visa sur les documents qu'ils contrôlent; néanmoins, il existe quelques exceptions visées par des lois spéciales.

Quels documents l'Administration aura-t-elle le droit de se faire communiquer? C'est la question à résoudre qui nous intéresse particulièrement, car ainsi nous pourrions connaître les documents sur lesquels nous trouverons trace du titre au porteur, et par là nous montrerons l'utilité de ce droit pour la recherche de la fraude commise par cette valeur.

Les lois de 1850 et de 1859 ont expressément astreint les sociétés par actions à représenter le registre à souche des actions et obligations, ainsi que les registres des transferts et conversions et les pièces relatives. Les lois de 1871 et de 1875 ont étendu la communication obligatoire aux *livres, registres, titres et pièces de recettes, de dépenses et de comptabilité*. Cette énumération est conçue en termes généraux de façon à embrasser tous les documents qu'il peut être utile de consulter dans l'intérêt du Trésor. C'est du moins l'interprétation de l'Administration. Il faut reconnaître que la jurisprudence l'a peu à peu suivie dans cette opinion.

Il a été jugé, par un arrêt de la Chambre des requêtes du 8 novembre 1876 (1), que la communication n'est plus restreinte aux registres à souche des titres d'actions et d'obligations et aux registres des transferts, mais « qu'elle s'étend à tous les registres et pièces composant la comptabilité commerciale des sociétés, sans faire aucune distinction entre les livres et documents qui seraient soumis au timbre et à l'en-

(1) S., 77. 1. 34.

registrement et ceux qui n'y seraient pas soumis » (V. aussi en ce sens un arrêt de la Chambre des requêtes du 23 avril 1877) (1).

Le mode de comptabilité variant avec chaque établissement, il est fort difficile de faire une énumération complète des livres et registres prévus par les lois de 1871 et de 1875.

M. Wahl a fait, dans son ouvrage sur *Le régime fiscal des sociétés et valeurs mobilières*, une étude énumérant une liste des documents à consulter dans les banques (2).

Cette étude résulte des nombreux arrêts de la jurisprudence existants en la matière. Ces arrêts décident que les lois de 1871 et de 1875 ont étendu le droit de communication à tous les livres et registres non visés par les lois de 1850 et 1857, et aussi bien aux livres facultatifs et accessoires qu'à ceux prévus par le Code de commerce. Un arrêt de la Chambre des requêtes du 7 janvier 1878 (3) donne quelques précisions sur la nature de ces livres. Cet arrêt confirme un jugement du Tribunal de Tournon du 9 janvier 1877, qui validait une contrainte décernée contre le Crédit Lyonnais pour « refus du registre des dépôts de titres, du livre des bons à échéance et de comptes courants de chèques ».

« Attendu, dit l'arrêt, que le jugement attaqué, loin de violer les articles 22 de la loi du 24 août 1871 et 7 de celle du 21 juin 1875, en fait la plus juste appréciation... » On déduit facilement de cet arrêt que les livres visés dans le jugement du Tribunal de Tournon seront toujours soumis au droit de contrôle de l'Administration.

(1) S., 77. 1. 279.

(2) Wahl, *op. cit.*, n^{os} 2631 et s.

(3) S., 78. 1. 134 (4^e espèce).

Un arrêt de la Chambre des requêtes du 21 mars 1906 (1) a été jusqu'à comprendre dans l'étendue de ce droit les délibérations des assemblées générales et du conseil d'administration suivant leur nature. Cet arrêt rejetait le pourvoi du Comptoir national d'escompte contre un jugement du Tribunal civil de la Seine du 15 décembre 1904, retenant le refus de communication du registre des délibérations du conseil d'administration. L'arrêt confirmait ce jugement : « Attendu, disait un des motifs, que les dispositions des articles 22 de la loi du 23 août 1871 et 7 de la loi du 21 juin 1875... sont générales et absolues; qu'elles englobent tous les documents ayant rapport à la comptabilité, soit accessoirement, soit principalement, sans que lesdites sociétés aient à se faire juges, soit du but que cherche la Régie, soit de l'utilité des communications requises, que c'est à bon droit que, dans l'espèce, le jugement attaqué a décidé, non pas que les registres des délibérations du conseil d'administration doivent toujours être communiqués, mais que, à raison des pouvoirs conférés par les statuts du Comptoir national d'escompte à son conseil d'administration... le registre des délibérations de ce conseil était à considérer comme document relatif à la comptabilité. »

Deux jugements, l'un du Tribunal civil de Saint-Étienne, en date du 10 août 1899, l'autre du Tribunal de commerce de la Seine, avaient déjà étendu ce droit, au point qu'on ne pourrait même pas alléguer le caractère confidentiel des délibérations, ni la circonstance que des lettres missives y seraient reproduites (2).

La même solution a été admise pour la communication des

(1) D. P., 1906. 1. 465.

(2) Commerce (Seine), 10 février 1896, *Revue de l'Enregistrement*, 1.178.

comptes rendus présentés par les gérants, par le Tribunal civil de Boulogne dans un jugement en date du 20 novembre 1900 (1). Le numéro de la *Revue de l'Enregistrement* qui commente cette décision s'exprime ainsi : « Aux termes de l'article 2 de la loi du 29 juin 1872, le revenu imposable est déterminé d'après les délibérations des assemblées générales d'actionnaires ou du conseil d'administration, les comptes rendus ou tous autres documents analogues dont les copies ou extraits doivent, à cet effet, être déposés dans les dix jours de leur date au bureau d'enregistrement du siège social. Le droit pour l'administration de contrôler les copies ou extraits déposés, implique celui de se faire représenter les originaux. » Telle a été, du reste, la règle définitive admise le 21 mars 1906 par la Cour de cassation.

Il convient de noter un jugement du Tribunal de Vienne du 15 juillet 1877 qui offre l'intérêt de donner une nomenclature des documents à laisser communiquer dans une banque. Les agents de l'Enregistrement peuvent, d'après celui-ci, demander communication « des livres des traites et remises d'effets à encaisser, du registre des dépôts de titres, du livre des comptes courants de chèques ou des dépôts de sommes à vue, des comptes courants de toute nature qu'ils se rattachent ou non à une ouverture de crédit ». Cette jurisprudence a été confirmée amplement depuis cette date et notamment en cassation le 7 janvier 1878 (2).

Dans la loi de 1871, le législateur emploie une expression qui peut prêter à confusion ; il s'agit du mot « titres ». Il ne s'agit pas, évidemment, de titres au sens restreint, c'est-à-dire des actions ou des obligations. Une définition nous en

(1) *Revue de l'Enregistrement*, 2.601.

(2) D. P., 78. 1. 203 (3^e espèce).

est donnée par un jugement du Tribunal civil de la Seine du 8 décembre 1876 (1) qui les appelle « les écrits qui sont de nature à constater l'existence d'un droit ». Un autre jugement du même tribunal, en date du 28 décembre 1884, reproduit le même sens et range parmi les « titres » à communiquer les rapports présentés par le Conseil d'administration à l'assemblée générale des actionnaires.

Enfin, voici, pour clôturer et résumer, deux arrêts de la Chambre des requêtes, en date du 7 janvier 1878 (2), qui décident en termes énergiques « que par les articles 22 de la loi du 23 août 1871 et 7 de la loi du 21 juillet 1875, les sociétés sont tenues de présenter aux agents de l'Enregistrement leurs livres, registres, titres, pièces de recettes, de dépenses, de comptabilité; que *cette disposition est générale et absolue*; qu'elle ne permet pas de distinguer entre les pièces essentielles de la comptabilité et les *écritures accessoires* qui seraient considérées comme d'*ordre et d'administration intérieure* ».

Devant cet arrêt énergique, on se demande quelles pièces l'établissement de crédit pourra cacher aux yeux de l'Administration; les livres des dépôts de titres, les effets en portefeuilles, les comptes de toutes espèces sont visés expressément, et il semble impossible d'en excepter les bordereaux de coupons, puisque les écritures, même « d'ordre et d'administration intérieure », doivent être communiquées. Or, ceci est de première importance pour nous, les bordereaux communicables seront un des meilleurs moyens de contrôle de la fraude commise par les titres au porteur. Aussi, par

(1) *Journal de l'Enregistrement*, 20.255.

(2) S., 78. 1. 134 (3^e et 4^e espèces).

déduction des termes de cet arrêt, nous étendons la communication aux bordereaux de coupons (1).

On a tenté de limiter la communication des agents de l'Enregistrement aux documents de l'exercice courant ou du dernier exercice clos. Cette restriction a été repoussée d'abord par un arrêt de la Chambre des requêtes du 23 avril 1877 (2) qui constata « que les dispositions des lois de 1871 et 1875 ne limitent pas aux livres de l'exercice courant l'usage du droit qu'elles confèrent à l'Administration et de l'obligation qu'elles imposent aux sociétés... » ; puis par un arrêt de la Chambre civile du 30 décembre 1879 (3) motivé ainsi : « Attendu que les termes formels de l'article 22 de la loi du 23 août 1871 ne font aucune distinction ni entre les exercices auxquels se réfèrent les livres et documents demandés, ni entre les actes et documents soumis ou non à l'impôt du timbre. »

Un jugement du Tribunal civil de Saint-Étienne, en date du 10 août 1899, décide que si les sociétés anonymes ne sont bien tenues de conserver leurs registres et divers livres de comptabilité que pendant dix ans (4), l'Administration peut cependant exiger la communication de ces documents si leur existence en est démontrée. Ce jugement fut confirmé par la Cour de cassation dans un arrêt du 14 janvier 1902 (5).

L'usage du droit de communication n'est pas limité, à représentation unique. Ainsi en a décidé l'arrêt de la Chambre civile du 30 décembre 1879 (6) dans un de ses motifs :

(1) Cf. Sauvage, *op. cit.*, p. 96.

(2) S., 77. 1. 279.

(3) D. P., 80. 1. 73 (3^e espèce).

(4) Article 2 du Code de commerce.

(5) S., 1903. 1. 197 (avec, en note, le jugement du Tribunal de Saint-Étienne du 10 août 1899).

(6) Même arrêt que ci-dessus.

« Attendu que l'article 8 du décret du 5 novembre 1871 n'a ni fixé l'époque où la vérification serait achevée, ni indiqué la date de l'exercice auquel les pièces requises se réfèrent. »

Il résulte de cet arrêt que les agents de l'Enregistrement peuvent à juste droit réitérer leur communication ; ils peuvent réclamer plusieurs fois les mêmes documents et revenir tous les jours, à la seule condition de respecter l'article 54 de la loi de frimaire an VII (1).

§ 4. — La communication particulière de la loi
du 28 avril 1893.

La loi de 1893 a créé une application restreinte du droit de communication qu'il convient de signaler, pour être complet, dans une étude qui vise les différents modes de communication dans les banques.

La loi de finances du 28 avril 1893 (art. 28 à 35), complétée par un règlement d'administration publique du 20 mai 1893, dispose que toute opération de bourse ayant pour objet l'achat ou la vente au comptant ou à terme de valeurs de toute nature donne lieu à la rédaction d'un bordereau soumis à un droit de timbre proportionnel qui remplace le droit de timbre établi pour les bordereaux des agents de change par l'article 19 de la loi du 2 juillet 1862.

Pour assurer le paiement du droit dont chacun des intermédiaires ayant concouru à l'opération devient débiteur, s'il ne justifie de la rédaction d'un bordereau, la loi impose certaines obligations parmi lesquelles la *communication* de divers documents.

(1) « ... Les communications ci-dessus ne pourront être exigées les jours de repos et les séances, dans chaque autre jour, ne pourront durer plus de quatre heures, de la part des préposés, dans les dépôts où ils feront leurs recherches. »

La loi s'applique incontestablement aux agents de change et aux coulissiers, mais elle atteint aussi les personnes et les sociétés qui font *commerce habituel* d'effectuer, soit directement, soit à titre d'intermédiaire, l'achat ou la vente de valeurs cotées ou susceptibles de l'être.

De ce nombre sont la plupart des *établissements de crédit, banquiers, changeurs, escompteurs*, car l'expression « commerce habituel » ne doit pas être prise comme synonyme d'opérations journalières, et il suffit que les sociétés ou personnes désignées se tiennent à la disposition du public pour exécuter un ordre de bourse.

Parmi les obligations imposées aux personnes visées à l'article 29 de la loi figure la *tenue d'un répertoire* sur lequel elles doivent inscrire jour par jour, sans blanc, ni interligne et par ordre de numéros, toute opération faite par elles, soit pour leur propre compte, soit pour le compte d'autrui en qualité de mandataire, d'intermédiaire, ou à tout autre titre.

L'article 8 du décret du 20 mai 1893 oblige les établissements assujettis à faire tenir aux diverses succursales qu'ils peuvent posséder un répertoire semblable.

Il faut noter une exception pour les bureaux de quartier des grandes banques de Paris, qui ne font que transmettre au siège principal les ordres de bourse qu'ils reçoivent, sans en accomplir directement aucun.

Les assujettis doivent, à toute réquisition, communiquer leur *répertoire* aux agents de l'Enregistrement; de plus, les agents de change doivent représenter dans les mêmes conditions les registres à souche des bordereaux (art. 9 Décr. 20 mai 1893).

Le droit de communication ne s'étend pas, en général, au delà de ces deux documents. Cependant, lorsqu'un procès-verbal aura été dressé contre un assujetti, soit pour refus de

communication, soit pour toute autre contravention à la loi ou au décret, ou encore lorsque le répertoire de l'un des assujettis ne mentionnera pas la contre-partie d'une opération constatée sur le répertoire de l'autre, les agents auront le droit de se faire représenter les *écritures* des deux assujettis, à la condition de limiter leur examen à une période de deux jours au plus.

Les « écritures » dont la communication peut être requise exceptionnellement semblent bien embrasser tous les documents dont la représentation est ordonnée par les lois des 23 août 1871 et 21 juin 1873, c'est-à-dire « les livres, registres, titres et pièces de recettes, de dépenses et de comptabilité ».

SECTION II

UTILITÉ THÉORIQUE DU DROIT DE COMMUNICATION

§ 1. — Avant l'établissement de l'impôt général sur le revenu.

D'après l'article 7 de la loi du 21 juin 1873, l'exercice du droit de communication a pour objet « d'assurer l'exécution des lois sur le timbre et l'enregistrement ».

En présence de ces termes explicites, il importe peu désormais de connaître le but que cherche l'Administration en se faisant représenter les documents. Il n'y a pas à distinguer entre les lois nouvelles et les lois anciennes, entre les impôts créés par les lois de 1871 et 1873 et les impôts établis par les lois antérieures.

Cette interprétation résulte clairement d'un jugement du Tribunal de la Seine, en date du 22 juin 1877, qui a autorisé l'Administration à évoquer les renseignements recueillis dans

les établissements soumis à son investigation pour prouver la réalisation d'un crédit (1).

La communication peut également être exercée pour rechercher l'insuffisance de la valeur des titres déclarés en vue de la taxe annuelle de transmission, elle peut être aussi utilisée pour découvrir la dissimulation dans les apports sociaux (2).

Les Tribunaux de Saint-Marcellin (5 août 1879) et de Digne (4 janvier 1887) ont décidé que l'Administration peut faire usage des documents dont elle a pris connaissance dans l'exercice régulier de son droit de communication pour établir l'existence d'omissions commises dans les déclarations de succession.

Un arrêt de la Cour de cassation du 4 juillet 1901 a confirmé cette jurisprudence, en autorisant l'Administration à établir l'existence de valeurs au porteur découvertes en dépôt dans une banque, grâce au droit de communication, comme appartenant au défunt déposant (3).

L'Administration est autorisée à utiliser ces investigations pour assurer le paiement de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, créée par la loi du 29 juin 1872. Cette extension du droit de communication ne fut pas admise sans difficulté.

L'Enregistrement fut en lutte pour faire pénétrer cette interprétation avec la doctrine et la jurisprudence (arrêts en sens contraire de la Cour de cassation des 29 août 1881, 18 avril 1883, 12 juin 1883).

La doctrine de l'Administration fut confirmée pour la première fois par un jugement du Tribunal de Lyon du 10 août 1887 (4), qui dit dans l'un de ses motifs : « ... Attendu que

(1) Serres, thèse Paris, 1912, p. 132.

(2) Wahl, *op cit.*, t. I, n° 2662.

(3) *Supra*, p. 40.

(4) *Journal de l'Enregistrement*, 22.650.

l'article 7 de la loi du 21 juin 1875 confère à l'Administration de l'Enregistrement pour l'exécution de la loi de 1872 le droit d'investigation qui lui est accordé pour assurer l'exécution des lois sur le timbre et l'enregistrement des actes, et qu'aux termes de la loi du 29 juin 1872, le recouvrement de la taxe sur le revenu doit être suivi comme en matière d'enregistrement. »

Elle était aussi indirectement confirmée par un jugement du Tribunal de la Seine du 22 mai 1879, qui avait fait grief à l'Administration de n'avoir pas consulté, « comme elle était en droit de le faire », les documents nécessaires à la liquidation régulière de la taxe.

Cette doctrine ne peut plus soulever aucun doute depuis la loi du 26 juillet 1893. L'article 21 de cette loi, après avoir réduit à cinq ans la durée de la prescription en matière d'impôt sur le revenu, dispose que dans les sociétés et établissements soumis aux investigations de l'Administration de l'Enregistrement, la prescription sera suspendue par un procès-verbal dressé pour constater un refus de communication; elle ne recommencera à courir que du jour où il sera établi sur l'un des principaux registres de la société que l'Administration a repris le libre exercice de son droit de vérification. Jurisprudence et texte législatif consacrent la doctrine de l'Administration.

§ 2. — Depuis l'établissement de l'impôt général
sur le revenu.

Ce droit de communication, que l'Administration pourra exercer dans les établissements de crédit, sera-t-il de quelque utilité pour vérifier la déclaration du contribuable? Nous verrons, au cours de ce développement, qu'en théorie, cette

utilité est très importante, son usage va permettre un contrôle sérieux sur les valeurs au porteur.

Nous avons vu, au début de ce chapitre, que l'Enregistrement est pleinement autorisé à utiliser ce droit ; et bien plus, alors que les lois de 1871 et 1875 ne lui permettaient de l'exercer que dans les sociétés de crédit montées par actions, des lois postérieures à l'établissement de l'impôt global allaient peu à peu introduire jusque dans les banques privées la possibilité de ce contrôle. Les lois de 1917 et de 1920 ont permis, tout au moins en principe, à l'Administration de pénétrer chez tous les banquiers et de réclamer, chez eux, la production de registres et de documents.

Dans les banques se trouvent, en effet, des éléments divers pour connaître une partie des revenus encaissés par un contribuable. Les comptes de dépôt, les comptes courants, qui rapportent un intérêt, sont accessibles aux fonctionnaires de l'Enregistrement, ainsi que nous l'avons vu dans le courant de ce chapitre. Mais surtout, et c'est là le point qui nous intéresse, l'Administration pourra y trouver le passage ou la trace du titre au porteur, qui est théoriquement insaisissable.

Il existe trois cas dans la vie de cette valeur où l'on peut, jusqu'à un certain point, révéler l'identité de son porteur, et par là contrôler si celui-ci a fait une déclaration sincère des revenus nets de ses valeurs mobilières. C'est grâce au droit de communication que l'on pourra rechercher, dans ces cas déterminés, l'existence du porteur et ainsi contrôler la déclaration en vue de l'impôt global.

Le titre au porteur peut révéler l'existence de son possesseur, soit à raison de son mode d'acquisition, soit à raison du mode de perception du revenu, soit enfin s'il se trouve déposé chez un banquier (1).

(1) Sauvage, *op. cit.*, p. 151.

A. — *Acquisition du titre.*

La simple livraison du titre suffit pour en avoir la propriété. C'est donc une sûreté absolue d'anonymat, si une personne achète à un particulier une valeur au porteur. Mais c'est une hypothèse très rare en pratique, et on devient généralement propriétaire d'un titre au porteur soit à la suite d'une souscription, d'un achat en Bourse, soit enfin à l'ouverture d'une succession.

a) *Souscription.* — Lorsque les titres sont des actions d'une société anonyme ayant fait l'objet d'une souscription lors de sa fondation, l'Administration connaîtra le nom des souscripteurs et le nombre d'actions attribué à chacun d'eux. La liste des souscripteurs est obligatoirement déposée chez un notaire, chez lequel il sera facile à un inspecteur d'aller la consulter. Ainsi, l'exercice de ce droit de contrôle permet, dans ce cas particulier d'acquisition, de connaître aisément le possesseur des titres.

b) *Achat en Bourse.* — Le mode le plus usité, pour devenir acquéreur d'un titre au porteur, est l'achat en Bourse, au parquet ou en coulisse, suivant qu'il est coté au marché officiel ou au marché en banque.

L'accès au marché n'est accordé qu'à une catégorie spéciale de personnes : les agents de change ou les coulissiers (suivant la nature du marché); c'est par leur entremise que se fera l'achat du titre. Ceux-ci seront tenus, comme nous l'avons vu, par la loi du 28 avril 1893, modifiée par celle du 13 avril 1898, de communiquer : 1° les bordereaux relatifs aux opérations faites par leur intermédiaire; 2° le répertoire où seront indiqués la nature de l'opération, sa date et le nom du donneur d'ordre. Les noms des acquéreurs et la nature de leurs valeurs sont connus encore par l'Enregistrement.

Il est rare, en pratique, qu'un particulier s'adresse directement à un agent de change ; il ira plutôt trouver un banquier ou un agent du service des titres d'un grand établissement de crédit et le priera de faire l'achat d'une valeur déterminée. Le rôle de ces personnes est bien de recevoir des ordres de Bourse, mais elles doivent, pour acquérir les titres, se servir des intermédiaires ordinaires.

Mais les obligations de la loi pèsent sur « quiconque fait commerce de recueillir des offres et des demandes de valeurs de Bourse » ; c'est bien le cas des banquiers, et ils sont obligés eux aussi de communiquer le répertoire exigé et de faire connaître la date et le numéro du bordereau et le nom de l'agent de change qui a fait l'opération. Le droit de communication est reconnu par la loi à l'Enregistrement pour visiter toute banque, en ce cas particulier ; et par la lecture du répertoire, l'inspecteur connaîtra encore les noms des possesseurs des différents titres (1).

c) *Ouverture de succession.* — Enfin, une personne peut recueillir des titres au porteur par l'ouverture d'une succession. Si la déclaration est sincère à ce moment, l'inspecteur aura, par le fait même, leur trace dévoilée, quand il recherchera dans les déclarations postérieures des héritiers, faites en vue de l'impôt global, les revenus des coupons afférents à ces titres. Mais si l'on a fraudé le fisc au décès, toute trace disparaît et, par une ironie regrettable, une première fraude en encourage et en facilite une seconde.

(1) On pourrait objecter à cet argument que les répertoires ne portent pas l'adresse du donneur d'ordre, et cela rend très difficile la tâche de l'Enregistrement. Ceci est exact ; mais la tâche n'est pas impossible, car, grâce au droit de communication général qui existe dans tous les établissements de crédit, et théoriquement dans les autres banques, on trouvera d'autres documents qui permettront d'obtenir cette adresse.

Grâce à l'un de ces trois moyens, l'Administration se trouve en présence d'un fait acquis : l'existence, à un moment donné, d'un porteur détenant certaines valeurs. Il existera, en principe, jusqu'à preuve du contraire, une présomption qui permettra à l'Administration de soutenir que telle personne est propriétaire de ces valeurs. Mais que décider si la personne prétend qu'elle ne touche plus les revenus de celles-ci ? Sera-ce au fisc à prouver la possession du titre ou au contribuable de fournir la preuve contraire ?

« Cette question nous paraît devoir être résolue, en général, en faveur du fisc, écrit M. Sauvage (1); en effet, il est juridiquement impossible, en raison de la nature des titres au porteur, de démontrer qu'ils sont détenus à un moment donné par telle ou telle personne, et l'acquisition, au moins lorsqu'elle est de date récente, constitue tout au moins une présomption de possession que le contribuable n'aura aucune peine à faire tomber, si les titres ont été aliénés ou donnés en nantissement. En cas de vente, notamment, le contribuable produira les bordereaux d'agents de change ou les avis d'opéré... »

Nous hésitons, dans l'état actuel de la législation, à suivre tout à fait M. Sauvage dans cette affirmation. En effet, d'après l'article 17 de la loi du 15 juillet 1914, le fardeau de la preuve incombe à l'Administration et nous ne pensons pas que ces présomptions puissent constituer une preuve suffisante pour déterminer la possession du titre par une personne.

Nous croyons également que si cette solution est prématurée, elle est fort logique et nous comprendrions parfaitement que la jurisprudence en fit état. Il existe une loi récente

(1) Sauvage, *op. cit.*, p. 153.

qui permettrait de donner une base légale solide à cette opinion. C'est la loi du 18 avril 1918 qui, dans son article 17, présume, « jusqu'à preuve du contraire, faire partie de la succession... les titres et valeurs dont le défunt a perçu les revenus moins de six mois avant son décès... ».

Par analogie, il est facile d'étendre ce texte législatif à une solution presque identique et accepter comme preuve la présomption de propriété résultant d'une acquisition récente de titres. Et ainsi l'affirmation de M. Sauvage, grâce à cette remarque, devient tout à fait acceptable et la communication, au moment de l'acquisition des titres, pourrait être d'un grand service à l'Administration.

B. — *Perception du revenu.*

Quand le possesseur d'un titre au porteur veut se faire payer un coupon, il n'a ni à justifier de son identité, ni à faire connaître les moyens de son acquisition. C'est, en principe, un paiement anonyme; mais pour être assuré de cet anonymat, le particulier devra réclamer le revenu à l'établissement débiteur lui-même ou à la banque qui fait son service financier.

Dans la pratique, la plupart des rentiers ignorent quelle sera la banque de l'établissement débiteur; ils ne connaissent qu'une banque, celle où ils font leurs opérations ordinaires et c'est à elle qu'ils s'adresseront pour se faire payer le coupon. Cette banque n'est plus mandataire du débiteur; elle peut exiger du porteur les justifications qui lui semblent utiles, elle notera sur ses livres ou documents les noms ou l'adresse des personnes à qui elle a payé les coupons; elle en a besoin pour sa comptabilité personnelle. De plus, l'usage des bordereaux de coupons, qui est à peu près général, va faciliter la tâche du contrôle. Si la banque est assu-

jettie au droit de communication (et nous avons vu qu'en principe toutes peuvent l'être), l'Administration connaîtra le nom des porteurs, puisque les documents d'ordre intérieur ne sont pas exemptés de la communication (1).

C. — *Dépôt des titres.*

Depuis l'antiquité, les hommes ont eu la crainte, en conservant des objets de valeur chez eux, de s'attirer les désagréments de la perte ou du vol de ceux-ci. Le coffre-fort est très ancien, les Grecs et les Romains l'ont utilisé (2); mais cette sauvegarde ne parut pas encore suffisante, et l'on préféra déposer l'objet précieux chez quelqu'un en qui on avait confiance et qui, de plus, pouvait mieux le protéger que soi-même. Sous l'empire romain se place l'origine du dépôt; il vint, en effet, à l'idée de citoyens ingénieux de construire de vastes immeubles où l'on venait déposer ce que l'on avait de plus précieux. On y louait une pièce (cella), une armoire (armorium), un coffre (arca), un emplacement pour un coffre (intercolumnia) (3).

Mais, à proprement parler, il n'y avait encore ici qu'un contrat de louage et non un contrat de dépôt. Or, ces deux formes de contrat sont utilisées dans les banques; ou bien l'on peut louer un compartiment de coffre dans lequel on dépose ses valeurs : c'est le contrat de louage (C. civ., art. 1709, 1713 et s.), identique à celui existant sous l'empire romain; ou bien, sous une forme nouvelle, on confie à une banque ses titres. C'est alors le contrat de dépôt (C. civ., art. 1927 et s.) qui nous intéresse particulièrement; par ce

(1) V. *supra*, p. 56 et 57. — Cass., 7 janvier 1878, S., 78. 1. 134.

(2) Lescœur, *Les coffres-forts et le fisc*, p. 11 et 12.

(3) Lescœur, *Pourquoi et comment on fraude le fisc*, p. 148 et 149.

contrat, la banque doit veiller à la conservation des valeurs confiées et les restituer à la première réquisition (1).

Dans le premier cas, jusqu'à la mort du locataire du coffre, le fisc ignorera les titres qu'il peut renfermer; mais au cas de dépôt, les textes et la jurisprudence lui ont reconnu le droit de connaître le nom des déposants. En effet, les banques qui se chargent de cette garde consignent sur des registres spéciaux les renseignements utiles à cette obligation : désignation des titres, noms des déposants, date du dépôt, etc. Or, nous le savons (2), le registre des dépôts des titres doit être communiqué à l'Enregistrement. Les agents de cette administration pourront y puiser tous les renseignements qui leur seront utiles.

Le dépôt de titres est fréquent, car, pour un droit de garde assez modique, le rentier se trouve assuré contre le vol et la perte de ses valeurs; en plus, on lui fait toutes les opérations que ces titres peuvent nécessiter, notamment les coupons sont détachés par les soins de la banque et les revenus se trouvent à la disposition du rentier ou, plus souvent, inscrits directement à son compte.

Tout ceci est fort avantageux pour le rentier, qui se trouve libéré de tous soucis vis-à-vis de ses valeurs, mais c'est aussi une circonstance profitable pour l'inspecteur de l'Enregistrement qui, en se faisant montrer le compte d'un client, pourra y trouver l'inscription de revenus de titres au porteur non déclarés. Or, actuellement, même dans les banques privées, il existe une circonstance, depuis le décret du 3 septembre 1920 (3), où l'on peut exiger la présentation des comptes des clients.

(1) Lescœur, *Les coffres-forts et le fisc*, p. 117.

(2) V. *supra*, p. 53.

(3) *Supra*, p. 45.

Il résulte de cette étude que, dans quelques cas déterminés, il sera possible à l'Administration de démontrer la possession par des contribuables de valeurs au porteur ou l'encaissement par eux de coupons ; dans ces cas, s'il y a eu fraude dans la déclaration de l'impôt global, elle pourra être découverte et par là empêchée.

Ce résultat appréciable est la conséquence de l'utilisation du droit de communication reconnu par les lois et la jurisprudence.

M. Caillaux avait bien compris l'importance de cette arme pour contrôler les déclarations du revenu global, aussi il avait complété le projet d'organisation fiscale qu'il présentait à la Chambre en 1909 (1) par une extension imprévue de ce droit. Les banques privées pouvaient être exercées, comme les établissements de crédit, sans aucune espèce de difficulté ; il voulait faire de la communication une *obligation professionnelle*.

Cette mesure fut acceptée par la Chambre, mais il n'eut pas raison de la résistance du Sénat (2). Ces nouvelles mesures apparurent alors très inquisitoriales et inquiétèrent les contribuables, mais puisque le gouvernement acceptait le principe de l'impôt basé sur la déclaration du revenu, il fallait réorganiser un contrôle qui n'était plus apte à suivre une matière imposable fugitive et insaisissable.

L'impôt général sur le revenu fut établi, et le contrôle ne fut guère amélioré, le droit de communication ne fut même pas mis en avant comme moyen de preuve. On a bien vu qu'en se reportant à diverses lois postérieures, on arrive

(1) Projet Caillaux, *op. cit.*, p. 569 et s., art. 89 et 90.

(2) Le 2 mars 1914, M. Caillaux, ministre des Finances, a de nouveau saisi le Sénat d'un projet en vingt articles sur cette extension du droit de communication aux banques privées.

à étendre ce droit de communication jusque dans les banques privées; mais la multiplicité des textes, leur peu de clarté et surtout le caractère particulier de ces lois peuvent créer autant de difficultés dans son utilisation.

En résumé, l'utilité de ce droit de communication apparaît clairement; il est capable de découvrir des fraudes et de fermer des fissures par où fuient les titres au porteur.

Mais quelle est son utilisation réelle par les fonctionnaires de l'Enregistrement? Et quels résultats donne-t-il dans la pratique, après ce qu'on pourrait attendre de lui?

SECTION III

UTILISATION PRATIQUE DU DROIT DE COMMUNICATION

En suivant cette étude du droit de communication, en voyant son étendue que les lois et la jurisprudence accroissent de jour en jour, en comprenant son utilité manifeste pour dépister les titres fraudeurs, on serait tenté de croire, à juste raison, que les résultats obtenus sont merveilleux. « Depuis longtemps, le fisc voit se dérouler sous ses yeux ce que l'on peut appeler l'existence financière de ceux qui ont remis leurs affaires à l'un de nos grands établissements de crédit. Il sait où il a les moyens de savoir, quand il le veut, lorsque nous nous servons de ces intermédiaires, quels chèques nous payons et nous touchons (ne faut-il pas qu'il vérifie si ces chèques sont dûment timbrés à 0,10 ou au-dessus, suivant le cas?); quels coupons nous touchons, quels placements nous effectuons, si nous achetons des titres français ou étrangers, au porteur ou nominatifs, quelles valeurs nous laissons en dépôt ou nous retirons, quels sont nos besoins d'argent, nos dépenses, si nous avons recours au crédit, si nous nous faisons faire des avances sur titres, si nous nous livrons à

des opérations de report, à des spéculations de Bourse... » (1). Ce passage de M. Lescœur résume tous les renseignements que peut nous donner le droit de communication, et à travers ces lignes il apparaît comme un moyen de violente inquisition. Combien la vérité est loin de ce tableau ! Malgré tous ces avantages, malgré toutes ces promesses, le résultat obtenu est bien loin d'être celui désiré ou tout au moins attendu.

D'où vient donc cette impuissance pour réprimer une fraude sur des valeurs que l'Administration pourrait, semble-t-il, dépister assez souvent ? Pourquoi les armes qu'elle a en main ne rendent-elles pas les services escomptés ?

On peut répondre de suite à ces questions en disant que ce mécompte sur le droit de communication semble venir de trois raisons. D'abord, malgré son apparence, l'arme possédée par l'Enregistrement a de graves défauts, tant dans son organisation que dans son utilisation quotidienne ; il faut dire ensuite que les fonctionnaires chargés de l'utiliser ont en main un moyen de contrôle au maniement bien délicat pour faire du travail utile ; il faut enfin compter avec l'esprit de routine qui anime trop souvent les administrations tant publiques que privées.

§ 1. — Défauts du droit de communication.

En parlant des défauts du droit de communication, il faut bien comprendre des défauts qu'il présente à l'heure actuelle pour déjouer la fraude que commettront les titres au porteur pour la déclaration de l'impôt global. En effet, tant que notre système fiscal ne comportait aucune déclaration, il était très suffisant pour surveiller l'exécution des différents impôts sur

(1) Lescœur, *Les coffres-forts et le fisc*, op. cit., p. 242.

le timbre et l'enregistrement ; mais la déclaration du revenu devenant la base du système fiscal, ce droit qui paraissait pourtant exorbitant allait se trouver impuissant. M. Caillaux avait compris cette nécessité du contrôle et de l'usage important qu'on pourrait faire de ce droit en le modifiant et en accentuant sa portée. Puisqu'on adoptait le régime de la déclaration pour l'organisation fiscale nouvelle, il fallait avoir la franchise d'aller jusqu'au bout de la réforme et outiller suffisamment l'Administration pour réprimer la fraude.

Le droit de communication, tel qu'il existe actuellement, possède de graves inconvénients pour cette nouvelle utilisation. Ces inconvénients proviennent, en majeure partie, de la multiplicité des textes en présence et de l'utilisation sans méthode de ce droit.

A. — *Multiplicité des textes.*

Nous avons vu qu'un des meilleurs moyens de saisir le titre au porteur était d'utiliser ce droit de communication dans les banques en des circonstances déterminées. Nous avons soutenu, en appuyant notre déduction sur les lois de 1917 et 1920, que l'Administration est en droit de le faire même dans les banques privées. Mais cette interprétation peut soulever des difficultés ; en effet, les lois sur lesquelles nous nous appuyons sont des lois spéciales relatives à des impôts particuliers, le droit de communication sera accordé sans inconvénient pour l'exécution de ces obligations particulières ; mais la prétention d'étendre un droit exorbitant dont les conséquences seront les mêmes que celles reconnues par les lois de 1871 et 1873 pourra se heurter à de graves obstacles.

Nous avons expliqué notre raisonnement en nous référant

à l'article 17 de la loi du 15 juillet 1914 qui reconnaît au contrôleur le droit de vérifier « les déclarations à l'aide des éléments certains... recueillis par les services publics en vertu des lois existantes (éléments) qui doivent sans exception lui être communiqués ». L'Enregistrement, grâce aux lois de 1917 et 1920, pénètre chez les commerçants, banquiers ou autres, il a le droit de se faire montrer tous les documents de comptabilité, les comptes des clients; il peut très bien, s'il trouve la trace d'une fraude, communiquer cet « élément certain » au contrôleur des contributions directes; c'est son droit et son devoir puisque ces renseignements sont recueillis en vertu des lois existantes.

Mais cette appréciation peut soulever bien des contestations à cause du peu de clarté des textes, ainsi que de leur multiplicité, en une matière qui demanderait des termes précis et énergiques.

Un exemple de ces contestations sur l'exercice de la communication, en s'appuyant sur les lois récentes, nous est fourni par une espèce qui, quoique un peu étrangère à notre sujet, est assez intéressante à citer pour illustrer notre crainte des difficultés sans nombre soulevées par ces textes. Il s'agissait, dans cette affaire, d'une société en nom collectif (les lois de 1871 et 1873 ne pouvaient donc pas s'appliquer); on sait que dans le cas de prorogation d'une telle société, une taxe de 1 p. 100 est due sur le montant de l'actif net social au jour de la prorogation.

Or, l'acte de prorogation de cette société ne mentionnait pas son actif; cette circonstance est prévue par l'article 16 de la loi du 22 frimaire au VII, qui oblige les associés à *déclarer* postérieurement le montant de cet actif.

La difficulté survenait alors pour savoir si l'Enregistrement pouvait user du droit de communication pour contrôler cette déclaration.

Une première thèse le soutenait en se basant sur les termes de l'article 32 de la loi du 31 juillet 1920 qui prévoit la communication pour tous les impôts perçus par *déclaration*. Il semble, en l'espèce, que la communication est applicable, il n'y a qu'une seule condition à l'exercice de ce droit : il faut que la taxe à recouvrer comporte une déclaration du contribuable.

Mais une deuxième thèse, argumentant sur le même texte, ne reconnaissait pas à l'Administration l'usage de la communication ; « l'article 32, disait-elle, ne vise que les impôts perçus sur déclaration, c'est-à-dire ceux qui comportent nécessairement une déclaration du contribuable. Or, le droit de 1 p. 100 ne peut être perçu que s'il y a prorogation écrite, c'est un *droit d'acte*, il ne saurait être exigé sur une simple prorogation verbale. La déclaration, dont parle la loi de frimaire, doit être inscrite dans l'acte, former corps avec lui, en sorte que le droit n'en reste pas moins perçu, sur l'acte qui constate la prorogation ».

Cette difficulté, quoique très particulière, est l'œuvre de textes multiples et imprécis. De même, l'usage du droit de communication dans les banques privées pour contrôler les déclarations des clients vis-à-vis de l'impôt global se heurterait à des difficultés de textes analogues. Ces difficultés formeraient autant d'obstacles à l'activité de l'Administration.

Il serait pourtant légitime d'étendre franchement et non par des textes ambigus les mêmes obligations aux personnes et sociétés qui font le même commerce. C'est un principe d'égalité et de justice fiscale, comme une source de profits pour le Trésor. Si les choses restent ainsi, l'Administration perd l'occasion de contrôler ce qui se passe dans les banques privées ; et, d'autre part, les sociétés par actions, risquant de perdre des clients qui se sentiraient chez elles moins à

l'abri des investigations fiscales, se trouvent injustement lésées.

Voici, du reste, en quels termes s'expriment les dirigeants d'une grande banque sur cette question : « ... Si, comme nous le pensons, il n'est pas possible de soustraire les sociétés par actions aux vérifications des agents de l'Administration, il est indispensable pour faire disparaître l'injustice que nous signalons, d'assujettir aux vérifications toutes les sociétés et même toutes les personnes qui se livrent à des opérations commerciales.

« Tous les entrepreneurs de transports, tous les assureurs sont soumis aux vérifications, sans aucune distinction entre les sociétés et les particuliers qui travaillent isolément. On ne voit pas pourquoi la même assimilation ne serait pas étendue aux autres industries... »

B. — *Utilisation sans méthode.*

En plus de ces difficultés de textes, il y a bien d'autres défauts à reprocher au droit de communication qui proviennent d'une utilisation non méthodique.

La communication est accordée, en principe, aux agents de l'Enregistrement et les renseignements recueillis pour l'impôt global sont particulièrement intéressants pour le contrôleur des Contributions directes. Malgré l'entente qui existe entre nos administrations financières, l'inspecteur de l'Enregistrement qui utilise la communication est susceptible de penser à son administration avant celle des Contributions directes.

Sans insister sur cet inconvénient, il faut en venir à l'utilisation de la communication par les agents de l'Enregistrement qui l'exercent sans méthode. Les renseignements qu'ils

recueillent restent isolés; ils donnent quelques coups de sonde, mais n'établissent pas un plan de contrôle suivant lequel ils pourraient suivre les variations de la fortune mobilière d'un individu.

Pour cela, il faut tout de suite dire à la décharge des fonctionnaires de cette administration qu'ils ne peuvent mener à bonne fin, dans l'état actuel des choses, une tâche qui est au-dessus de leurs forces. L'utilisation de ce droit dans les banques demanderait de leur part la totalité d'un temps qu'ils sont obligés d'employer à d'autres recherches. Le manque de méthode vient, d'autre part, de leur administration qui ne facilite pas toujours leurs initiatives personnelles et paralyse des efforts qui pourraient être fructueux

§ 2. — Maniement délicat.

En supposant même que le droit de communication ne soulève aucune difficulté de texte, que son utilisation soit rationnelle et méthodique, l'agent qui l'exercera dans une banque rencontrera d'autres obstacles dans son application qui viendront de la manière de se servir de ce contrôle. Il est évident, d'après les textes et la jurisprudence, que l'administration peut connaître beaucoup de documents utiles, mais il ne lui est pas toujours facile d'en tirer des renseignements intéressants.

Lorsqu'un agent de l'Enregistrement se rend dans une banque pour s'y faire communiquer un livre ou un document, le rôle des employés est de lui remettre « les titres qui leur sont spécialement réclamés » (1). L'obligation professionnelle pour ceux-ci s'arrête là; les documents en mains, l'agent cherchera ce que bon lui semble.

(1) *Supra*, p. 50, arrêt Req., 22 mars 1885, D. P., 85. 1. 324.

On sait, d'autre part, que les lois de 1871 et 1875 n'ont pas imposé aux assujettis une comptabilité uniforme; aussi le fonctionnaire pourra-t-il hésiter sur les livres à demander, ne sachant pas exactement leur nature.

En possession d'un livre ou d'un document, les employés de la banque ont, pour en user, des méthodes spéciales qu'ils ne sont pas obligés de faire connaître aux inspecteurs de l'Enregistrement. Ceux-ci vont se trouver aux prises avec des difficultés matérielles qui les décourageront et quelquefois les décideront à abandonner une lutte contre un obstacle qu'ils ne peuvent surmonter. S'ils persévèrent dans leurs efforts, il faudra qu'ils restent longtemps dans la même banque afin d'étudier, par exemple, sur place sa méthode de comptabilité.

Ils en ont le droit, ils peuvent rester dans la place tant qu'il leur plaira, à condition de se conformer aux stipulations de la loi de frimaire an VII (1); mais ont-ils le temps de le faire? Évidemment non, le manque de temps les obligera trop souvent à interrompre une besogne dont ils ne peuvent assurer la réussite, surtout quand ils se sentent talonnés par d'autres contrôles à faire. Les agents de l'Enregistrement n'ont pas seulement les banques à contrôler; ce n'est qu'une partie bien faible du lourd travail qui leur incombe. Les assujettis au droit de communication sont nombreux : toutes les sociétés par actions, les notaires, les assureurs, les entrepreneurs de transports, ensuite les obligations imposées par les nouvelles lois; devant une besogne aussi écrasante et aussi variée, il est difficile aux fonctionnaires de se spécialiser dans une branche utile. Or, il faudrait cette *spécialisation* de certains pour arriver à se servir

(1) *Supra*, p. 58, note 1.

d'une façon utile du droit de communication dans les banques.

Il faut également tenir compte, comme obstacle auquel se heurtera l'Administration, de ce que la banque où pénétrera son agent ne facilitera pas son travail. Et cela se comprend un peu ; ce n'est pas à la banque d'être l'auxiliaire du fisc ; elle est tenue de faire ce que les lois exigent, mais pas au delà. Que l'on donne à l'Administration des moyens de contrôle plus perfectionnés, c'est très bien ; mais on ne peut obliger l'établissement qui supporte l'exercice de ces moyens à aider le fisc dans ses investigations. Il faut bien s'entendre sur le caractère de la résistance que l'Administration doit trouver dans les banques. S'il est de « bonne guerre » de n'accomplir que strictement ses obligations légales et de ne pas guider l'inspecteur dans son travail de contrôle, il est au contraire tout à fait répréhensible d'opposer de la mauvaise volonté aux objurgations du fisc, si elles sont justifiées. Il est du reste rare que les directeurs des grands établissements de crédit aient usé de mauvaises raisons pour empêcher l'exercice du droit de communication. S'il y a eu plusieurs contestations, c'est surtout parce que ces derniers ignoraient les droits exacts de l'Administration et qu'ils désiraient se renseigner auprès de leurs contentieux. Il est, en effet, très compréhensible que l'on cherche à connaître les droits d'un adversaire avant de les subir, et très juste que l'on veuille se servir de ceux que l'on possède ; mais il est fort regrettable que les retards subis par l'Administration du fait de ce refus aient permis quelquefois à une banque de faire disparaître un document compromettant pendant l'intervalle. Il est bien facile de soustraire aux yeux d'une personne peu au courant de la comptabilité de la banque un document ou une fraction de document sans qu'elle puisse en avoir le moindre

soupçon. Il faut s'élever avec force contre de pareilles manœuvres qui constituent des infractions aux lois fiscales.

A ce sujet, il nous paraît opportun de citer quelques passages d'une note destinée à éclairer sur cette question les agents d'un établissement de crédit :

« D'après les dispositions de l'article 22 de la loi du 23 août 1871 et de l'article 7 de la loi du 21 juin 1875, les sociétés et tous autres assujettis aux vérifications des agents de l'Enregistrement par les lois en vigueur sont tenus de représenter aux agents de l'Enregistrement leurs registres, titres, pièces de recettes, de dépenses et de comptabilité.

» Ces dispositions sont générales et absolues et englobent tous les documents ayant rapport à la comptabilité soit principalement, soit accessoirement.

» Spécialement, les agents de l'Enregistrement sont autorisés à demander communication du registre des dépôts de titres du livre des bons à échéance et des comptes courants de chèques.

» Ces registres étant communiqués, lesdits agents sont en droit de se faire présenter les dossiers relatifs à des comptes courants ou à des dépôts.

» La jurisprudence est constante en ce sens. » (V. notamment arrêt de la Cour de cassation, 7 janvier 1878, D. P., 78. 1. 204).

Cette note résume avec exactitude les diverses obligations incombant aux agences des établissements de crédit, et leurs dirigeants se trouvent éclairés sur le rôle à tenir vis-à-vis de l'Enregistrement.

Si chacun connaissait l'étendue de ses droits et de ses obligations, la tâche des agents de l'Administration se trouverait plus simplifiée, les contestations moins fréquentes et le résultat surtout plus réel.

Que l'Enregistrement apprenne à utiliser les documents qu'il tient entre ses mains, que les divers assujettis comprennent leur devoir fiscal et il en résultera certainement une amélioration sensible dans la lutte contre la fraude des titres au porteur.

§ 3. — Routine des administrations.

L'usage du droit de communication demande, ainsi que l'on s'en rend compte, un effort de travail et une certaine volonté d'initiative de la part des agents qui en sont bénéficiaires.

Le personnel de l'Enregistrement : inspecteurs, sous-inspecteurs, receveurs, est, en général, de premier ordre et digne de tous les éloges. Ses agents se rendent compte de l'utilité de la communication pour le contrôle de la déclaration des revenus de capitaux fugitifs, mais leurs efforts sont souvent paralysés par les habitudes routinières de l'administration.

Et cela s'explique fort bien ; le droit de communication a été confié à l'Enregistrement pour « vérifier l'exécution des lois sur le timbre et l'enregistrement » (1). Il est, en effet, chargé de faire rentrer les diverses taxes qui ont pour objet le timbre ou la transmission de divers actes, et il est compréhensible que lui soit donné le droit de s'assurer de l'exécution de ces obligations. Vint la loi du 22 juin 1872 instituant l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ; ce n'était point un droit de timbre ou d'enregistrement, mais on chargea néanmoins cette administration de le percevoir. Aussi elle ne fit aucune difficulté pour étendre le droit de commu-

(1) Art. 7 L. 21 juin 1875.

nication, ce qui était du reste très logique, à l'exécution du paiement de cette taxe.

L'extension de ce droit fut aussi facilement reconnue pour découvrir une omission sur une déclaration de succession. Ainsi peut-on, en résumant, dire que tant que l'usage de ce droit est utile pour leur administration, les agents ne sont pas gênés pour s'en servir.

Mais, ici, nous nous occupons de l'impôt général sur le revenu dont le recouvrement est le propre des contributions directes. Ainsi, si l'agent de l'Enregistrement découvre dans une banque la trace de titres au porteur dont les revenus n'ont pas figuré sur la feuille annuelle de déclaration, ce sera pour le contrôleur des contributions directes qu'il travaillera. Nous savons très bien que cette idée n'empêche pas un agent consciencieux de faire son devoir, car il sait parfaitement que son zèle contribue à faire rentrer dans le Trésor des fonds qui s'étaient évadés, et que, dans cette besogne, il n'est pas question de travailler pour une administration particulière. Mais il faut compter avec les vieilles habitudes (l'organisation de l'Enregistrement date de frimaire an VII) qu'auront prises les anciens fonctionnaires. Ils seront toujours hypnotisés par la rentrée des taxes qui leur incombent personnellement, c'est-à-dire par le souci de surveiller si tel acte est dûment timbré, si tel autre est régulièrement enregistré; mais contrôler si les contribuables ont accompli une déclaration sincère en vue de l'impôt global, cela sort de leur compétence.

Il n'existe pas entre les deux grandes administrations financières la liaison étroite qu'il faudrait pour pratiquer d'une manière profitable le contrôle sur la déclaration, tel qu'il est institué de nos jours.

Le droit de communication demande à être employé d'une façon tout à fait nouvelle; le Trésor ne doit pas perdre de

vue qu'il est plus intéressant pour lui de réprimer la fraude des valeurs mobilières que de surveiller étroitement le timbre et l'enregistrement des actes. C'est ce que ne voient pas toujours les fonctionnaires de l'Enregistrement, habitués comme ils le sont à leur besogne quotidienne. Il faut se hâter de dire à leur décharge, et nous l'avons déjà dit, que le travail demandé est écrasant et que le personnel actuellement en service, avec les méthodes qu'il emploie, ne pourrait y arriver. Notre système fiscal est neuf, les moyens de le rendre productif doivent l'être, ou tout au moins rajeunis, au point de s'adapter aux exigences de l'heure actuelle. C'est ce qui est indispensable pour que le droit de communication procure les résultats que l'on est en droit d'en attendre.

Il faut, au surplus, tenir compte de l'opinion publique qui est plutôt hostile à tout contrôle de l'Administration fiscale. L'exercice rationnel du droit de communication ne peut cependant gêner que le fraudeur; le contribuable qui fait une déclaration sincère a, au contraire, tout intérêt à ce que la fraude soit réprimée.

En cette matière, des sentiments d'hostilité ne devraient pas se manifester et il est nécessaire que l'inspecteur chargé du contrôle ne rencontre pas dans l'exercice de ses fonctions la méfiance trop fréquente des assujettis.

Pour mériter la confiance de tous, il faut que le personnel chargé de la communication soit à l'abri de toute critique, mais ce serait méconnaître les qualités qu'il possède déjà que d'insister sur ce point. Son rôle est important et délicat, mais il est en mesure de le tenir.

Il y a, en définitive, de graves défauts et des préjugés tenaces qui empêchent que l'exercice du droit de communication donne de bons résultats.

De plus, la fraude contre laquelle l'Administration doit

lutter est des plus habiles, la matière qu'elle cherche à saisir est des plus fugitives et elle ne peut prétendre, par l'usage de ce seul droit, réprimer toutes les fraudes commises sur les valeurs mobilières.

Devant ces difficultés et la hardiesse de la fraude, des financiers, théoriciens ou praticiens, ont cherché de nouveaux systèmes de contrôle et de lutte contre l'évasion fiscale des titres au porteur.

Ce sera l'œuvre de notre deuxième partie d'exposer ces différentes solutions positives et d'essayer de les commenter.

DEUXIÈME PARTIE

Les diverses solutions positives.

Si l'on s'en tient aux résultats, comme il est logique de le faire, il n'est pas douteux que l'on jugera le droit de communication comme insuffisant pour arrêter la fraude que commet le titre au porteur vis-à-vis de l'impôt général sur le revenu. Puisqu'on ne peut arriver, dans l'état actuel de la législation, à retenir ce capital fugitif, il faut proposer une réforme énergique qui force le « rusé contrebandier » à accomplir les obligations fiscales.

Le premier moyen qui s'offre à l'esprit pour éviter toute fraude sera de supprimer purement et simplement celui qui la commet, et l'on parle de la suppression des titres au porteur.

A côté de ce moyen radical existent deux tendances médianes qui cherchent à atteindre plutôt le porteur que le titre, et par là forcer celui-là à faire une déclaration exacte.

Une de ces tendances est celle dont s'est inspiré M. de Lasteyrie dans les articles 6 à 11 de son projet de budget. Il voulait connaître le porteur du titre, mais il chargeait de ce soin les banques par la rédaction des bordereaux de coupons qu'elles devaient communiquer à l'Administration de l'enregistrement.

La deuxième tendance sera ce qu'on appelle « la domiciliation » du titre ; elle a eu une application pratique dans le projet de « carnet de coupons » de M. Bokanowski.

Aussi nous diviserons notre deuxième partie en trois chapitres :

- I. La suppression du titre au porteur ;
 - II. Le projet de M. de Lasteyrie ;
 - III. Le carnet de coupons de M. Bokanowski.
-

CHAPITRE PREMIER

La suppression du titre au porteur.

Quand vint l'idée de supprimer le titre au porteur pour éviter sa fraude coutumière, il fallut bien songer à le remplacer par une autre valeur. La question était facile à résoudre, puisque, à côté de lui, existait le titre nominatif qui présentait de bien meilleures garanties contre l'évasion fiscale. Aussi, tous les promoteurs d'une semblable mesure ont parlé de la « nominalisation » des titres au porteur, mot barbare, pour signifier la conversion obligatoire de ces titres en titres nominatifs.

La simplicité apparente du problème cache de grosses difficultés pratiques d'exécution tenant à une foule de facteurs que nous aurons à examiner par la suite. Enfin, nous aurons l'avantage de pouvoir montrer une réalisation de cette mesure en Italie, et les conséquences qui s'ensuivirent. Mais il faut bien se garder de tirer des conclusions trop rapides de cet exemple dont les facteurs et les circonstances sont trop particuliers.

SECTION PREMIÈRE

LA « NOMINALISATION » EN FRANCE

M. Caillaux disait, en 1908, à la Chambre des députés :
« Le Trésor a tout intérêt au point de vue de la bonne exé-

cution des lois fiscales, à encourager le développement du titre nominatif qui se prête peu à la fraude. » (1).

Le titre au porteur était renommé déjà depuis longtemps par son habitude de frauder les obligations fiscales. Il faut remonter bien plus loin que 1908 pour découvrir l'existence de cette fraude; en 1881, M. de Foville pouvait écrire : « ... Quant aux valeurs mobilières, il en est qui, souvent, échappent tout à fait à l'impôt sur les successions, comme le numéraire et les titres au porteur. » A la fin du xix^e siècle, la faveur croissante dont ce titre fut l'objet venait en partie de l'avantage qu'il avait de se dissimuler à l'investigation du fisc au décès du porteur.

Cette évasion ne fit que s'accroître à la suite du vote de la loi du 25 février 1901 sur les successions, qui transforma l'impôt proportionnel en impôt progressif. M. E. Théry écrivait en 1908 : « Dès lors, les fuites ont dû prendre une importance considérable dans les successions, surtout depuis que la nouvelle loi a rendu l'impôt nettement progressif. » (2).

Cette fraude, qui devenait de plus en plus considérable, commença à émouvoir l'opinion publique; aussi, en 1906, parla-t-on, pour la première fois, de « nominaliser » les titres au porteur. Ce fut l'œuvre de M. le député Ch. Dumont de porter le premier la question à la Chambre. Il le fit, le 12 juillet 1906, dans une interpellation contre le projet de budget de 1907, présenté par M. R. Poincaré, alors ministre des finances.

§ 1. — Interpellation de M. Dumont en 1906.

L'interpellation de M. Charles Dumont se place à l'époque où l'on commençait à se préoccuper sérieusement de savoir

(1) Projet de budget 1909, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, 1908, p. 367.

(2) E. Théry, *La fortune publique en France*, 1908.

s'il était bon de remplacer le système fiscal existant par un impôt sur les revenus divisés en cédules ou sur le revenu global. M. Dumont avait l'intention de montrer par quels liens tout à fait étroits la question des valeurs mobilières et des fraudes dont elles sont susceptibles se liait à la réforme de l'impôt direct. Il était incontestable que, dans un système basé sur une déclaration, il fallait autant que possible prévenir les fraudes les plus fréquentes. M. Dumont énumérait en particulier les fraudes que commettaient les valeurs mobilières sur les successions et les donations. D'après ses indications, l'annuité successorale des valeurs mobilières était d'environ 3 milliards ; et suivant les études faites par l'Enregistrement, l'impôt sur les successions n'atteignait que 2 milliards dans le budget de 1906. Les droits de succession étaient évalués à 250 millions et les droits de donations à 25 millions ; c'étaient 50 millions qui échapperaient au Trésor, d'après M. Dumont (1).

Il décrivait ensuite des fraudes dont l'objet est de permettre au porteur d'échapper aux taxes qui frappent en France la création, la circulation des valeurs mobilières, c'est-à-dire la fraude qui s'exerce par les valeurs étrangères non abonnées, fraude qu'il évaluait à 10 millions 1/2. Il parlait encore des dépôts dans les banques étrangères, de l'achat direct des valeurs [sur les marchés étrangers ; il insistait enfin sur la « dénationalisation des sociétés » qui a pour but d'éviter les lois sur les sociétés et les taxes françaises sur les constitutions de sociétés. Il résumait ainsi la première partie de ses observations : « Dans l'état actuel de notre législation, grâce à la dissimulation du titre au porteur, à la circulation clandestine des valeurs non abonnées, à la négociation directe sur les mar-

(1) *J. off.*, 1906, *Déb. parl.*, p. 2295.

chés étrangers de valeurs étrangères acquises par des porteurs français, à la dénationalisation des sociétés, une somme moyenne de 70 millions échappe au fisc français. »

M. Dumont conseillait un moyen énergique pour arrêter cette fraude, et il continuait ainsi son interpellation par cette proposition : « J'irai tout de suite beaucoup plus loin, et je suis tout à fait convaincu que les États modernes, en présence des charges militaires ou sociales qui pèsent sur eux, seront amenés à regarder, nettement et de face, le problème de la fortune mobilière. Ils ne voudront pas que cette fortune mobilière puisse, par sa nature même, continuer à échapper à toutes les charges qui retombent de tout leur poids sur la terre et le travail. La question mise à l'ordre du jour de la démocratie française, comme elle est mise à l'ordre du jour de l'opinion, en Allemagne et en Italie, c'est la nécessité de « *nominaliser* le titre au porteur ou, plus exactement, de distinguer deux sortes de titres nominatifs : les titres nominatifs proprement dits, dont les arrérages ne peuvent être payés qu'au propriétaire du titre lui-même et contre sa signature ; les titres nominatifs mixtes, dont les coupons peuvent être détachés de la souche nominative et payés au porteur » (1).

M. Dumont demandait en dernier lieu de soumettre le problème de la suppression du titre au porteur à une conférence internationale.

Sans vouloir rechercher, au point de vue technique, la valeur de la réforme que préconisait M. Dumont, on doit dire que la création de son titre nominatif mixte ne répondrait pas à la solution du problème actuel, le coupon payé au porteur reste aussi anonyme que celui du titre au porteur ordinaire. On doit aussi reconnaître qu'à cette époque on ne

(1) *J. off.*, 1906, *Déb. parl.*, p. 2295, col. 3.

pensait pas à l'impôt global et que cette réforme visait particulièrement les fraudes sur les successions.

La proposition ne trouva pas d'écho dans la Chambre, et M. Poincaré se contenta de féliciter l'interpellateur sur sa documentation dans l'évaluation des fraudes sans le suivre nullement dans son idée de suppression du titre au porteur. L'heure n'était pas venue où la réforme apparaîtrait sous un jour plus favorable, devant un besoin encore plus urgent d'éviter la fraude.

§ 2. — **M. Caillaux et la « nominalisation ».**

Il peut paraître surprenant, au premier abord, de voir le nom de M. Caillaux dans une étude sur la nominalisation. Nous n'avons point, du reste, l'intention de le faire passer pour un promoteur de cette réforme, et dans l'important monument financier qu'il présenta à la Chambre le 17 janvier 1908 (1), aucun texte ne vise la suppression du titre au porteur, il se contenta seulement d'organiser un contrôle sévère pour empêcher la fraude.

Il est intéressant de connaître cependant les idées de ce financier sur une question qui avait déjà été soulevée à la Chambre. Si l'on examine, en effet, le projet de budget qu'il présenta à la Chambre le 19 mai 1908, on commence à entrevoir une sympathie très nette de ce dernier pour le titre nominatif « qui se prête peu à la fraude » (2). Il ne suivit pas M. Dumont dans sa nominalisation obligatoire, mais il fit tout son possible pour encourager les rentiers à acquérir des titres nominatifs.

Les évasions fiscales qu'occasionnent les titres au porteur

(1) *J. off.*, 1908, *Doc. parl.*, p. 12 et s.

(2) Projet de budget, 1909, *op. cit.*, p. 367; *J. off.*, *Doc. parl.*, 1908.

causent un préjudice important à l'Enregistrement, dit-il dans l'exposé des motifs du projet (1); ce préjudice peut s'évaluer à près de 40 millions. Aussi demande-t-il à la Chambre une mesure qui doit faciliter la conversion du titre au porteur en nominatif : c'est l'exemption de tout droit sur cette opération. Par ailleurs, il va taxer plus lourdement le titre au porteur; la taxe de transmission touchera dorénavant le revenu et non le cours moyen du titre pendant l'année écoulée; cette taxe sera de 6 p. 100 (2), taux important pour l'époque où la taxe sur le revenu des mêmes valeurs n'était que de 4 p. 100.

Mais M. Caillaux se hâte d'ajouter, après l'énoncé de ces nouvelles mesures : « Au surplus, si le propriétaire d'un titre au porteur juge la taxe de 6 p. 100 excessive, il aura, dans la majorité des cas, la possibilité de s'en affranchir en faisant convertir sa valeur en titre nominatif » (3), et cela sans être assujetti au paiement d'aucune taxe.

On sent que ces lignes renferment un léger espoir d'obliger peu à peu certains titres au porteur à devenir nominatifs et, par ce fait, supprimer la fraude dont ils sont l'objet.

Mais M. Caillaux ne s'illusionne pas dans cette faveur de la conversion facultative gratuite du titre au porteur; il connaît trop les avantages de ce dernier, et surtout l'attachement que possède pour lui le rentier français; aussi dit-il également : « Si utiles que puissent être ces mesures, on ne saurait espérer qu'elles détermineront de façon rapide et

(1) Projet de budget, 1909, *op. cit.*, p. 363; *J. off.*, *Doc. parl.*, 1908.

(2) Il faut remarquer que la taxe de 6 p. 100 était très lourde pour les valeurs à gros revenus (5 ou 6 p. 100); elle était plus légère que l'ancienne taxe de 0,20 p. 100 sur le cours moyen, pour les valeurs à faibles revenus; la réforme présentait aussi un certain aspect démocratique.

(3) *J. off.*, 1908, *Doc. parl.*, 367.

profonde une transformation de valeurs mobilières en la forme nominative..... »

C'est pourquoi il ne s'en tient pas là pour arrêter la fraude des valeurs mobilières, il va chercher à faire reconnaître à l'Administration la faculté de déférer le serment décisoir aux déclarations.

Nous ne voulons pas continuer à suivre M. Caillaux dans ses divers projets de réformes; nous tenions seulement à montrer que l'idée de la disparition du titre au porteur l'avait retenu jusqu'à un certain point. S'il n'alla pas jusqu'au bout de son raisonnement et s'il se contenta de mesures indirectes, c'est que l'opinion publique ne pensait encore nullement à une pareille réforme, et que le financier prévoyait de graves inconvénients qui faisaient douter du résultat de la mesure. Il sentait bien que la nominalisation obligatoire, sans une sévère entente internationale, serait l'origine d'une évasion de capitaux plus déplorable que la fraude que l'on cherchait à arrêter. Aussi se contentait-il d'essayer, sans grand espoir du reste, la « nominalisation par persuasion ».

§ 3. — Les débats sur la « nominalisation » en 1920.

La « nominalisation » avait subi un échec complet en 1906, et depuis la question n'avait point été agitée à la Chambre. M. Caillaux avait bien fait voter la conversion gratuite du titre au porteur en nominatif (1), mais cela n'avait pas ralenti la faveur dont jouissait le titre au porteur; bien au contraire, la guerre allait accroître leur nombre dans des proportions considérables. Les emprunts de guerre avaient encore augmenté cet avantage, puisque, au point de vue des rentes

(1) Loi de finances du 26 décembre 1908, art. 5.

françaises, l'immunité fiscale existe pour les deux espèces de valeurs; il n'y avait aucune raison d'hésiter à prendre des titres au porteur, car le privilège de l'immunité se trouvait allié à celui de la clandestinité.

Il s'ensuivit qu'au lendemain de la guerre, le portefeuille titres au porteur prit une importance telle, que la suppression de cette valeur revint tout à fait à l'ordre du jour, afin d'éviter la fraude commise par celle-ci.

Ce fut l'œuvre du parti socialiste de porter le débat à la Chambre, au sujet de la discussion de la loi de finances qui fut votée le 25 juin 1920.

Le 12 mars 1920, le parti socialiste présentait à la Chambre une proposition de loi tendant à créer de nouvelles ressources fiscales. Celle-ci était un contre-projet complet au projet de loi présenté par le gouvernement. Elle contenait dans ses motifs que, pour sortir de la situation financière existante, il fallait ne demander des ressources qu'à l'impôt et éviter l'emprunt (1). Il était donc utile, afin que l'impôt produisît suffisamment, de recourir à plusieurs mesures nouvelles. En premier lieu, il fallait condamner tout impôt sur la consommation et protéger les revenus acquis par le travail, mais, en sens inverse, on devait accroître les impôts sur la fortune acquise et les revenus produits par elle (2). Parmi les réformes à faire, il fallait supprimer le titre au porteur. « Si nous voulons, continuait la proposition, que l'impôt sur le revenu et sur le capital soit productif, si nous voulons que le fisc ne soit pas volé, lorsqu'il se présentera à l'ouverture des successions, il faut modifier le régime des valeurs mobilières d'aujourd'hui, presque toutes au porteur...; nous vous

(1) *J. off.*, 1920, *Doc. parl.*, p. 435.

(2) *J. off.*, 1920, *Doc. parl.*, p. 443.

proposons de décider la suppression de tous les titres au porteur et l'obligation de leur mise au nominatif. » (1). Les socialistes revenaient ouvertement dans leur proposition à la nominalisation obligatoire de M. Dumont, mais elle était repoussée entièrement le 15 avril 1920.

Malgré ce nouvel échec, la disposition spéciale relative aux titres au porteur fut reprise à la séance du 20 avril par les trois auteurs de cette proposition sous forme d'amendement à l'article 43 de la loi de finances :

« L'action doit toujours être établie sous la forme d'un titre nominatif. Il en est de même de tous les autres titres servant à constater un droit dans une société (parts, obligations, etc.).

» Dans le délai de trois mois de la promulgation de la présente loi, tous les titres au porteur (rentes, actions, obligations, parts de fondateurs) devront être mis sous la forme nominative.

» Les titres au porteur dont le propriétaire n'aura pas requis cette transformation seront immatriculés d'office par les sociétés au nom de l'État français, ledit propriétaire conservant toutefois, pendant un délai de dix ans, le droit de revendiquer lesdits titres en établissant devant le tribunal civil qu'il a été dans l'impossibilité d'obéir à la susdite prescription.

» Tous les titres nominatifs ou au porteur étrangers possédés par les contribuables français devront être déclarés dans le même délai de trois mois à un officier spécial qui sera créé au ministère des Finances. » (2).

M. le député Ernest Lafont défendit l'amendement devant la Chambre, en insistant particulièrement sur la facilité de

(1) *J. off.*, 1920, *Doc. parl.*, p. 443.

(2) *J. off.*, 1920, *Déb. parl.*, p. 1137.

fraude qu'occasionnait le titre au porteur. Il disait dans un passage de son discours : « ... Nous ne croyons pas, très sincèrement, qu'il puisse y avoir de fiscalité sérieuse, aussi bien pour le jeu de l'impôt sur le revenu que pour le jeu plus complexe et plus difficile encore des diverses taxes successorales, tant que l'on permettra à la fortune mobilière de conserver cette forme si fuyante, qui est presque une excitation, par avance, à l'évasion fiscale.

» ... Aussi nous demandons, voulant les résultats, de vouloir les moyens.

» ... Le moyen essentiel est la cristallisation du titre au porteur sous la forme obligatoirement nominative.

» ... Tous les arguments de spéculation nécessaire de marché financier ne valent rien, car nous avons sous les yeux l'exemple de l'Angleterre qui nous est favorable, nous avons l'exemple de l'Amérique qui n'a presque jamais connu la frénésie des titres au porteur dont nous souffrons nous-mêmes ; tous ces arguments, dis-je, ne peuvent pas porter. » (1).

M. François Marsal, ministre des Finances, ne se laissa pas convaincre par l'argumentation de M. Lafont. Dans sa réponse, il insista particulièrement sur l'inopportunité de la réforme au moment où avait lieu une émission de 11.700 millions de valeurs qui serait gravement compromise si la nominalisation devenait obligatoire.

M. E. Lafont reprit cet argument du ministre et s'en servit pour montrer que l'émission de ces 12 milliards de valeurs, dont la plupart étaient au porteur, serait encore une accentuation énorme de la fraude. Il indiquait, en outre, dans la suite, que deux sociétés étrangères, la Royal Dutch et la Shell, avaient à elles seules 5 milliards de titres au porteur en France.

(1) *J. off.*, 1920, Chambre, *Déb. parl.*, p. 1139.

L'amendement fut encore appuyé par deux députés non socialistes, MM. Escoffier et Delesalle, et surtout M. Loucheur, dans une très nette intervention, apporta un argument nouveau dans le débat : « Je suis nettement décidé, dit-il, à voter la mise au nominatif des titres au porteur pour deux raisons :

« La première est celle qui a été exposée tout à l'heure, c'est la possibilité des fraudes.

» Il en est une autre sur laquelle je veux attirer l'attention de la Chambre, c'est la question nationale. (*Très bien !*)

» Je vous assure que si vous ne prenez pas cette précaution, il va se produire, après la guerre, ce qui s'est produit avant. Vous verrez, comme en Italie, M. le Ministre des Finances le disait à l'instant, le contrôle des grandes banques et des grandes affaires pris par les étrangers. Vous verrez de nouveau en France de pareilles manœuvres se renouveler, et c'est pour cela qu'en ce qui me concerne, après avoir fait partie du gouvernement et avoir ainsi pu constater de près l'inconvénient de ces agissements, je voterai des deux mains, si je peux dire, la mise au nominatif. » (1).

M. Loucheur venait ainsi ajouter un autre argument de poids ; la crainte de la mainmise étrangère sur nos grosses affaires industrielles. Malgré cela, M. de Lasteyrie, rapporteur général adjoint de la Commission du budget, venait se joindre à M. Marsal pour combattre l'amendement. Enfin, M. Charles Dumont, rapporteur général, tout en s'associant à la pensée des auteurs de l'amendement, déclarait qu'avant tout il fallait fixer les bases d'un accord international.

Le débat était terminé, mais il fut long et parfois passionné, car il quitta trop souvent le terrain financier pour le terrain politique. Cette longueur prouvait l'importance que la

(1) *J. off.*, 1920, Chambre, *Déb. parl.*, p. 1139.

Chambre attachait à la question; l'amendement ne fut repoussé que par 373 voix contre 234, plus du tiers de la Chambre était favorable à la nominalisation. La thèse amorcée par M. Dumont avait fait des progrès depuis 1906.

- § 4. — La nominalisation en 1922.

Après le nouvel échec de 1920, la nominalisation revenait à l'ordre du jour en 1922. On voulait, lors de la préparation du budget pour 1923, éviter à tout prix la fraude commise par les titres au porteur. M. de Lasteyrie, ministre des Finances, était adversaire de cette mesure, aussi il s'arrêta à un autre moyen, c'était l'objet des articles 6 à 11 de son projet de budget pour 1923.

Ces articles ne vécurent pas longtemps; à la suite d'une très vive campagne menée contre eux, la Commission des finances les disjoignait du projet le 12 juillet 1922. De son côté, M. Ch. Dumont profitait de la même séance pour faire accepter par la commission une disposition additionnelle ainsi conçue : « La Commission des finances invite, en outre, le gouvernement à saisir la prochaine conférence internationale d'un projet de législation répressive des fraudes fiscales, basé spécialement sur le transfert obligatoirement simultané de tous les titres au porteur en titres nominatifs, à l'exception des fonds publics nationaux. »

M. Dumont revenait à son ancienne proposition, mais en y ajoutant une exception qui, nous le verrons, dénaturait profondément le caractère de la mesure.

Jusqu'ici, M. de Lasteyrie n'est toujours point favorable à la nominalisation; il a saisi néanmoins la Commission des finances de propositions complémentaires pour le budget de 1923, en vue d'une majoration de recettes. Dans ces propo-

sitions présentées le 22 novembre, on voit notamment qu'il est question d'une légère majoration de la taxe de transmission des valeurs mobilières au porteur (1), et que, d'un autre côté, pour favoriser l'expansion des titres nominatifs, les droits de transfert de ces titres sont ramenés de 0,90 à 0,75.

Il résulte de ces mesures un encouragement à la nominalisation; c'est encore la continuation de ce que nous appelions la « nominalisation par persuasion ».

§ 5. — Les nouvelles propositions de février-mars 1923.

La Commission des finances du Sénat avait refusé d'accepter le budget tant qu'il ne serait pas en équilibre. Cette décision avait obligé le gouvernement à rechercher un moyen propre à rétablir cet équilibre; le ministre proposait donc à cet effet l'institution d'un double décime sur l'ensemble des contributions.

Pendant la discussion à la Chambre de ce projet de loi, plusieurs solutions furent proposées pour combler ce déficit, certaines visaient les moyens d'éviter la fraude fiscale sur les titres au porteur. En ce sens, la Commission des finances de la Chambre présentait le carnet de coupons de M. Bokanowski; enfin quelques députés se déclaraient partisans de la nominalisation.

Trois tendances se dessinaient : la nominalisation par persuasion, la nominalisation immédiate et obligatoire, enfin un type très particulier, le transfert des titres au porteur par endossement.

(1) Cette taxe est portée de 0 fr. 50 à 0 fr. 60.

A. — *La nominalisation par persuasion.*

Le 27 février 1923, M. Loucheur qui, en 1920, avait appuyé la motion socialiste (1) prenait la parole en ces termes : « ... J'arrive maintenant au troisième système qui est brutal celui-là, le système de la conversion obligatoire et immédiate des titres au porteur en titres nominatifs. » Et après avoir voté l'amendement de 1920 qui préconisait un pareil système, il se déclarait partisan de la nominalisation par persuasion. Aussi invitait-il le gouvernement à poursuivre la politique commencée par les lois de 1920 et le projet de loi de finances de 1923.

Il demande enfin de multiplier les avantages fiscaux pour le titre nominatif et de hâter la publication de ce règlement d'administration publique qui permettra le transfert rapide des valeurs au porteur (2).

B. — *La nominalisation immédiate et obligatoire.*

Cette nouvelle tentative est encore l'œuvre du parti socialiste, qui rééditait l'essai tenté en 1920. Le 5 mars 1923, le président de la Chambre donnait lecture du contre-projet de M. Ch. Baron. Voici les principaux passages :

« ARTICLE PREMIER. — A partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, les titres de rente sur l'État, les valeurs du Trésor, quelle qu'en soit la forme, tous les titres émis par les établissements publics, les actions, obligations, parts de fondateurs, et, d'une manière générale, tous les titres servant à constituer un droit dans une société ou une entreprise seront obligatoirement établis sous la forme nominative.

(1) V. *supra*, p. 97.

(2) *J. off.*, 28 février 1923, Chambre, *Déb. parl.*

» Sera nulle et de nul effet toute société qui aura émis des titres sous une autre forme.

» Dans le délai de trois mois de la promulgation de la présente loi, tous les titres au porteur (rentes, actions, obligations, parts de fondateurs) devront être mis sous la forme nominative.

» Les titres au porteur, dont le propriétaire n'aura pas requis cette transformation, seront immatriculés d'office au nom de l'État français, ledit propriétaire conservant toutefois le droit, pendant un délai de dix ans, de revendiquer lesdits titres en établissant devant le tribunal civil qu'il a été dans l'impossibilité d'obéir à la susdite prescription.

» Tous les titres nominatifs ou au porteur étrangers possédés par des contribuables français devront être déclarés, dans le même délai de trois mois, à un office spécial qui sera créé au ministère des Finances.

» Un certificat sera délivré aux propriétaires en échange des dits titres qui devront être déposés au Bureau de l'Office, et ce certificat sera soumis, au point de vue du droit civil et du droit fiscal, à toutes les règles et obligations de la législation française..... »

Après la lecture de cette proposition, M. Baron prenait la parole pour la défendre. Il commençait son discours en évoquant les différents incidents de la séance du 20 avril 1920 (1) au sujet de la discussion de l'amendement de M. Ernest Lafont ; il insistait particulièrement sur ce point que l'amendement ne fut repoussé que par 373 voix contre 234, ce qui montrait que le chiffre imposant de la minorité prouvait assez que, laissée libre de suivre son sentiment, la Chambre n'aurait pas hésité à supprimer le titre au porteur.

(1) V. *supra*, p. 95 et s.

M. Baron n'a pas confiance en la possibilité d'une législation internationale pour arrêter cette évasion des valeurs mobilières.

« Quand on voit, continue-t-il, nos lois nationales les plus urgentes attendre des années le vote du Parlement, et certaines d'entre elles n'être adoptées qu'après avoir été pendant vingt ou trente ans ballottées du Palais-Bourbon au Luxembourg et du Luxembourg au Palais-Bourbon, on peut se demander combien de temps s'écoulerait avant d'obtenir que toutes les nations se mettent d'accord sur un texte commun. » (1).

Il ne croit d'ailleurs point que cette entente soit nécessaire pour rendre la nominalisation obligatoire; un tel argument n'a pour lui qu'une valeur relative.

« Je me permets d'ajouter un argument, dit-il encore, que je crois décisif et qui viendra renforcer singulièrement notre démonstration.

» Les charges considérables établies sur les successions ayant créé une puissante excitation à la fraude, les contribuables peu scrupuleux ne reculeront devant aucun sacrifice pour s'y soustraire.

» Or, le maintien des titres au porteur leur en fournira le moyen. D'abord, le dernier dixième des valeurs mobilières, resté nominatif d'après l'évaluation de M. E. Théry, sera converti en titres au porteur.

» ... Puis on verra se transformer en sociétés anonymes avec actions au porteur non seulement les établissements industriels commerciaux financiers restés individuels ou appartenant à des sociétés en nom collectif ou en commandite, mais les propriétés bâties et non bâties qui, jusqu'à

(1) *J. off.*, 6 mars, Chambre, *Déb. parl.*, p. 963.

présent, avaient presque toutes conservé leur ancien caractère de propriété individuelle.

» ... Et qu'on n'allègue pas les droits élevés qui grèvent les titres au porteur et rendent le changement plus onéreux qu'avantageux aux intéressés.

» Cela peut être vrai pour les petites fortunes soumises à l'impôt cédulaire, mais non pour les grosses astreintes en outre à l'impôt global. Et ce sont précisément celles-là qui pourront se transformer le mieux en sociétés anonymes » (1).

Il rejette également l'argument invoqué en 1920 par M. F. Marsal, qui s'appuyait sur la protection du crédit public; il termine enfin son discours en priant la Chambre de supprimer les titres au porteur et de n'autoriser que les titres nominatifs.

M. le Ministre des Finances demande de repousser le contre-projet comme devant occasionner dans les circonstances présentes les plus fâcheuses conséquences pour le crédit public.

Le contre-projet est finalement repoussé par 365 voix contre 81; les partisans de la nominalisation immédiate étaient moins nombreux qu'en 1920.

C. — *Le transfert par endossement des titres au porteur.*

Cette proposition très particulière est l'œuvre de MM. Vincent Auriol et Léon Blum. Bien que ce système ne supprime pas théoriquement le titre au porteur et ne soit pas, au sens étroit du mot, une mesure de nominalisation, nous faisons rentrer son étude dans ce chapitre, car, pratiquement, le titre au porteur n'existe plus, puisqu'il n'est plus anonyme.

(1) *J. off.*, 6 mars 1923, Chambre, *Déb. parl.*, p. 964.

Voici les principaux passages :

« Les titres au porteur ne seront désormais transmissibles que par voie d'endossement au moyen d'une mention écrite au verso du titre par le titulaire : « Transmis par M. X... (nom, prénoms, qualité, domicile) à l'ordre de M. Y... (nom, prénoms, qualité, domicile), lieu, date, signature. »

L'endossement ne suffira pas pour la transmission, il devra être signifié par lettre recommandée ou par acte extrajudiciaire « au siège de la société, ville, département ou État et transcrite sur un registre spécial appelé registre des endossements ».

Le nom des différents propriétaires sera facile à suivre sur ce registre, et ceux-ci étant connus, on pourra aisément les obliger à faire une déclaration exacte des revenus encaissés.

Cette proposition fut présentée pour la première fois, en novembre 1922, par MM. Auriol et Blum; elle fut d'abord prise en considération par la Commission des finances par 17 voix contre 4, puis abandonnée quelques jours après.

Ce fut au cours du débat sur le projet instituant le double décime que le transfert par endossement vint devant la Chambre. Le 5 mars 1923, immédiatement après le rejet du contre-projet de M. Baron, M. Vincent Auriol se levait pour défendre sa proposition.

Il critique d'abord les différents systèmes préconisés jusqu'ici, soit le contrôle administratif ou les articles 6 à 11 du projet de budget de 1923 ou encore la nominalisation par persuasion; il les déclare tous inopérants et il commence à exposer son remède :

« Ce qu'il faut faire, c'est identifier le titre au porteur..., lui dire : chemine..., n'aie point de domicile fixe, mais, du moins, aie un état civil. Ce que nous voulons, c'est donner l'état civil au titre au porteur...

» Ainsi nous aboutissons à ce résultat; ce qui caractérise le titre au porteur, c'est, d'une part, l'anonymat, de l'autre, la mobilité.

« Ce qui le condamne, c'est l'anonymat; ce qui le défend, c'est la négociabilité. Et si nous pouvons supprimer l'anonymat, sans nuire à la mobilité, je crois que nous aurons résolu le problème dans les conditions où je l'ai posé ». (1).

M. Auriol écarte au premier abord la critique qu'on lui fait en assimilant le titre à endossement au titre nominatif.

« Eh bien! non, le titre à endossement, le titre à ordre n'est pas nominatif.

» Ce qui fait le titre nominatif, ce n'est pas le nom...

» Ce qui caractérise le titre nominatif, c'est son caractère juridique, et ce sont, d'autre part, les difficultés de transfert et les contentieux nombreux et coûteux de ces transferts. » (2).

Il cite l'exemple de l'Angleterre et de l'Amérique qui lui est favorable.

Il énumère ensuite les avantages de son système :

« Nous laissons les coupons au porteur.

» Pas de contrainte, pas de livret, pas de bordereau comme dans vos articles 6 à 11. Pas de paperasserie, pas de domicile spécial. Il n'en résulte aucune gêne pour le paiement des coupons, qui reste tel qu'il était avant, pas de gêne pour le petit porteur.

» Une seule opération sera entravée par notre système, l'opération de la contre-partie, opération dangereuse, je dirai même souvent frauduleuse...

» Cela gênera-t-il les sociétés? Pour les petites, ce sera peu de chose. Quant aux grandes sociétés, elles auront un

(1) *J. off.*, 6 mars 1921, Chambre, *Déb. parl.*, 970.

(2) *J. off.*, 6 mars 1921, Chambre, *Déb. parl.*, 970.

employé de plus. Aujourd'hui, elles consentent des sacrifices beaucoup plus considérables, lorsqu'elles prennent à leur charge les impôts. »

Il y a encore l'avantage de sécurité au cas de perte ou de vol; en outre, on connaîtra le domicile des actionnaires pour les convoquer en assemblées générales.

« Il n'y a qu'un inconvénient que M. Dumont a formulé. Il a dit que les difficultés résulteraient de ce fait que plusieurs noms seraient inscrits sur le même titre, car il pourra être gênant pour des commerçants que l'on sache que, tel jour, ils ont vendu tel ou tel titre.

» Ce n'est pas une objection décisive.

» A l'heure présente, les mutations de propriétés, les ventes d'immeubles gênent-elles les commerçants? Les lettres de change qui portent des noms successifs les gênent-elles? »

M. Auriol croit, d'ailleurs, que l'on peut arriver, par un dispositif spécial, qui est à étudier, à rendre cet endossement anonyme.

Il rejette enfin l'objection d'atteinte au crédit public et, s'adressant au ministre, il continue :

« Atteinte au crédit public? Comment et en quoi? Si nous réservons cette formule aux seuls titres d'État, vous pourriez craindre pour vos emprunts, mais nous l'appliquons à tous les titres privés et titres d'État.

» Croyez-vous que, dans ces conditions, l'argent resterait indisponible? Croyez-vous que les gens conserveraient leurs billets de banque, et que, pour ne pas payer 1 p. 100, ils perdraient la totalité de leurs revenus? Évidemment non.

» Vous m'objecterez les placements à l'étranger?...

» J'ai montré qu'en ce qui concerne les coupons, peu importe que leurs propriétaires aillent les toucher à l'étranger, puisque nous saurons qu'ayant le titre, ils ont perçu le coupon.

«... Et puis, voyez-vous, l'achat de titres à l'étranger rencontre des obstacles sérieux à l'heure présente. Le change est une barrière assez haute pour l'entraver. La prime du change est plus lourde que l'impôt, elle constitue le plus lourd des impôts. »

M. le Ministre des Finances vient ensuite répondre aux arguments de M. Auriol.

«... M. Auriol nous a dit : « Le titre transmissible par voie » d'endossement, c'est, en somme, le billet à ordre, c'est la » lettre de change... » Notre honorable collègue — qu'il me permette de le lui dire — est dupe d'une apparence. Aucune corrélation n'existe entre le billet à ordre et le titre dont il nous propose la création. Les endos qui sont apposés sur les billets à ordre ne sont l'objet d'aucune transcription sur les registres de la société débitrice. Les endosseurs successifs ne lui transmettent aucune notification et le Trésor serait impuissant à suivre les différentes transmissions de ce billet et à frapper d'un impôt les porteurs successifs.

«... La réforme que préconise M. Vincent Auriol diffère donc essentiellement du système américain qui laisse à la formalité de l'endossement un caractère facultatif, et échappe de ce fait aux graves inconvénients qu'engendrerait en France l'adoption du système qui nous est proposé. » (1).

Pour le ministre, les conséquences d'une pareille réforme seraient désastreuses, car elle équivaldrait à la suppression du titre au porteur ; la vie de notre marché financier serait profondément affectée, car ce serait une grave atteinte à la mobilité nécessaire des valeurs de Bourse, ce serait aussi le retrait des capitaux étrangers qui sont en France, et l'exode de nos propres capitaux vers l'étranger ; et il appuie son

(1) *J. off.*, 6 mars 1923, Chambre, *Déb. parl.*, p. 972 et 973.

opinion de l'exemple tiré de la réforme tentée en Italie en 1920 et 1921.

Il termine sa réfutation en assurant que la suppression des titres au porteur, correspondant à une nécessité du moment, porterait une grave atteinte au crédit public et au relèvement même du pays.

M. le Rapporteur général relève à son tour trois objections au système de M. V. Auriol.

« Il a d'abord ce caractère d'indiscrétion que ne présente pas le carnet de coupons de faire connaître à tout moment à l'Administration la composition et les mouvements du portefeuille des porteurs de valeurs mobilières.

» Ensuite, il contraint l'Administration à un travail supplémentaire, productif sans doute, mais certainement très lourd et très absorbant.

» Ce système, enfin, oblige le porteur à une série d'écritures, d'inscriptions, de transferts, de significations au Trésor ou aux sociétés émettrices qui... impliquent des pertes de temps et des préoccupations beaucoup plus considérables que celles qu'entraînerait l'adoption des articles 1 à 7, c'est-à-dire du carnet de coupons. » (1).

Après une brève réponse de M. Auriol, la prise en considération du contre-projet était adoptée par la Chambre par 322 voix contre 228.

La prise en considération ne devait pas subsister longtemps. Le 8 mars, le gouvernement demandait la disjonction du contre-projet, mais cette fois-ci un fait nouveau transformait le débat financier en débat politique.

Le ministre devait poser, en effet, la question de confiance si la discussion reprenait sur ce contre-projet.

(1) *J. off.*, 6 mars, Chambre, *Déb. parl.*, p. 975.

Après un débat agité, la Chambre disjoignait l'amendement Vincent Auriol par 365 voix contre 215.

A notre avis, c'est avec raison que fut repoussé le transfert par endossement; cette mesure aurait abouti d'une façon indirecte à faire une nominalisation immédiate et obligatoire. Malgré les arguments très subtils de M. Auriol, qui dit que son titre à ordre n'a point le caractère juridique du titre nominatif, il n'en reste pas moins vrai qu'une réforme qui détruirait l'anonymat du titre au porteur et réduirait considérablement la mobilité de cette valeur, aboutirait, en fait, à une suppression effective des titres au porteur.

Il résulte de ces précisions que nous appliquons entièrement à ce système les critiques que nous pourrions faire à la nominalisation immédiate et obligatoire.

SECTION II

LES CRITIQUES DE LA « NOMINALISATION »

La nominalisation se présente, à la première observation, sous des apparences bien séduisantes : elle permettra de tarir une fraude qui fait perdre des centaines de millions au Trésor; elle empêchera que des capitalistes étrangers ne s'emparent de nos industries. Ces deux gros avantages n'ont jamais convaincu aucun des ministres des Finances qui se sont toujours faits les adversaires de cette réforme. La raison est que, sous son aspect engageant, la nominalisation possède des inconvénients pratiques; son application brusquée dans un pays trop habitué au titre au porteur entraînerait de fâcheuses conséquences et, de plus, sa réalisation effective sans entente internationale serait plus nuisible qu'utile; or, une pareille entente semble fort difficile.

§ 1. — Les inconvénients de la réforme.

M. Baudot, dans sa thèse sur les *Conséquences économiques et financières de la suppression du titre au porteur*, développe ces différents inconvénients et même il démontre auparavant que les avantages proclamés par les promoteurs de la nominalisation ne sont pas très convaincants. En effet, supprimera-t-on définitivement, comme on nous le promet, la fraude des valeurs mobilières? Il est permis d'en douter; sans entente internationale d'abord, l'évasion, loin de diminuer, s'accroîtra; mais, même avec une telle entente, M. Baudot croit à une fraude possible. « Il y a un procédé de fraude fatalement en germe dans la suppression du titre au porteur : c'est l'usage du transfert ou de l'endossement en blanc. A moins d'entraver absolument les transactions commerciales, il sera bien difficile de le prévenir ou de le pourchasser. » (1). Pour expliquer cette crainte, il faut dire que tous les promoteurs de la suppression du titre au porteur songent à la création de deux titres nominatifs dont l'un sera d'un maniement plus commode que celui existant déjà; or, on a souvent pensé à remplacer le transfert actuel long et ennuyeux par un procédé plus rapide; le transfert par endossement. C'est à quoi fait allusion M. Baudot. Ce procédé existe en Amérique; il a été choisi en Italie, lors de l'expérience de 1920-1921, et il est probable que si, en France, on tentait la nominalisation, on se déciderait encore pour ce moyen. Le danger de fraude est que l'endos du titre peut rester en blanc, dans certains cas, et le titre peut continuer à circuler légalement.

D'un autre côté, M. Baudot ne croit pas à la nécessité de

(1) Baudot, Thèse Lyon, p. 92.

la suppression du titre au porteur pour éviter la mainmise étrangère sur nos industries. Cette mainmise ne peut se manifester d'abord que par l'acquisition d'une action, tout le capital-obligation est hors de cause. Il affirme, par ailleurs, que cet accaparement par les étrangers est plutôt le fait des conquêtes de direction et des « truquages » d'assemblées générales que celui de la possession par des étrangers d'actions au porteur. En effet, les mêmes inconvénients ont lieu dans les pays où les titres au porteur n'existent pas ou sont l'exception. « L'Amérique est le pays classique des grands trusts, le comble de l'influence des groupes financiers puissants, qui peuvent être nationaux ou étrangers, sur la direction des sociétés. »

« La « composition » des majorités, dit-il encore, tient davantage à la constitution des sociétés qu'à la forme des titres. »

Après avoir ébranlé la solidité des arguments des partisans de la réforme, il va faire la critique de la mise en pratique de celle-ci. Il montre dans son ouvrage cinq conséquences principales qui sont, à ses yeux, particulièrement fâcheuses. Il pousse, comme nous tâcherons de le montrer, peut-être un peu au noir ces cinq inconvénients ; néanmoins, il est certain que son raisonnement renferme une grande part de vérité et cette constatation doit inciter à la prudence les promoteurs de la nominalisation.

Voici l'énumération de ces cinq conséquences : c'est en premier lieu une réforme antidémocratique ; un encouragement à l'exode du capital ; ce sera l'occasion d'un surcroît de travail improductif ; ce sera enfin la cause de graves troubles pour le marché financier d'abord et pour le crédit public ensuite.

A. — *Mesure antidémocratique.*

La suppression du titre au porteur sera antidémocratique pour deux raisons :

1° Les Français ne possèdent guère que des titres au porteur;

2° La richesse mobilière française est considérablement morcelée.

La préférence des Français pour le titre au porteur s'explique par plusieurs raisons, quelques-unes peu louables au point de vue fiscal, car on sait que cette valeur est difficilement découverte par le fisc; mais dans une étude positive, il faut tenir compte des faits, et cette faveur du titre au porteur a bien d'autres motifs : le maniement simple de cette valeur, sa réalisation facile qui en fait une sorte de monnaie. L'acheteur du titre attache beaucoup d'intérêt « à la possibilité qu'il a de le transformer facilement en argent ou en d'autres valeurs » (1). Enfin, il lui offre cet avantage de pouvoir cacher sa fortune, non seulement aux yeux de l'Administration, mais encore des tiers.

On pourra objecter que toutes ces raisons sont loin d'être excellentes et quelques-unes même franchement mauvaises. Ceci est possible, mais les faits, qui existent, subsisteraient malgré la réforme; et il paraîtrait plus sage, au lieu de supprimer brusquement le titre au porteur, de rendre l'opinion publique favorable à un nouvel état de choses modifiant si profondément celui qui existait auparavant.

Cette préférence peut se traduire par des chiffres significatifs. Prenons les titres de la rente française : en 1920, il y avait 25,24 p. 100 de rentes nominatives et 74,76 p. 100 au porteur.

(1) Germain-Martin, *Les problèmes du crédit en banque.*

La rente française présentant un cas spécial au point de vue fiscal, prenons une autre valeur. La répartition du capital du Crédit Lyonnais en avril 1921 : on trouve 87.775 actions nominatives et 417.222 actions au porteur, c'est-à-dire 16,2 p. 100 d'actions nominatives, 83,8 p. 100 au porteur.

Enfin, si l'on en croit le témoignage de M. Guilmard en 1907, « sur une fortune mobilière de 100 milliards environ..., c'est à peine si une douzaine de milliards sont représentés par des titres nominatifs » (1). Depuis 1907, la faveur du titre au porteur n'a fait qu'augmenter.

La deuxième raison, qui appuie avec le plus de force cette considération de mesure antidémocratique, est que l'énorme masse de ces titres au porteur est répartie entre les mains d'une foule de Français. Si la fortune mobilière était l'apanage d'une classe bien déterminée, comme cela a lieu dans certains pays, en Angleterre par exemple, la mesure pourrait avoir une explication politique rationnelle. On voudrait tâcher de connaître le capital possédé par une certaine classe privilégiée; la réforme n'atteindrait qu'une minorité jouissant d'autres avantages, et ainsi elle resterait une mesure démocratique. Dans notre pays, on peut bien dire qu'il existe aussi une classe capitaliste, mais cette classe ne possède pas à elle seule le capital; celui-ci est réparti entre beaucoup de mains, et c'est l'action, surtout l'action au porteur, qui est le motif de cette « démocratisation » de la fortune mobilière.

Une des meilleures preuves de ce morcellement est que, chez nous, les très grosses fortunes sont rares; les revenus de plus de 100.000 francs sont le fait de quelques milliers de personnes, de plus de 1 million, de pas même 200 (2). A

(1) Guilmard, *L'évasion fiscale*.

(2) « ... Actuellement, il y a en France 197 fortunes de plus de 1 million de

côté de cette grosse fortune, qui est la minorité, il y a une foule de personnes qui ont des revenus modestes, mais qui possèdent quelques économies, parmi lesquelles on trouvera presque toujours une portion du capital national sous la forme de quelques actions au porteur. Pour évaluer cette masse de fortunes moyennes, nous avons cette constatation de l'Administration; sur les déclarations en vue de l'impôt global, 80 p. 100 sont entre 6 et 20.000 francs. Il faut cependant n'attacher qu'une importance secondaire à cette preuve, car ces déclarations sont encore peu nombreuses, et plus ou moins sincères.

Mais on a une donnée assez frappante du morcellement de la fortune mobilière, en cherchant de quelle manière les titres d'une même valeur sont répartis entre les titulaires. « M. Neymark montrait, en 1912, les 182.000 actions de la Banque de France aux mains de 32.700 actionnaires, soit 5 à 6 actions pour chacun; les actions et les obligations de chemin de fer appartenant à 2 millions de petits rentiers. »

Ce morcellement provient du souci de l'épargne qui existe dans la race française; ce sentiment est très marqué chez les populations rurales. Le Français aime économiser, et aussi il aime que l'on ignore ses économies; tout ceci va pousser l'épargnant à acquérir ce titre au porteur dont l'acquisition est facile, et la réalisation rapide, s'il a besoin de son argent. Être possesseur d'une telle valeur sera plus intéressant pour lui que de conserver de l'or ou des billets dans un bas de laine: il y a assurance d'un intérêt ou d'un dividende, l'espoir d'une amélioration dans le cours de la valeur, et quelquefois, pour certaines valeurs, l'attente d'un lot.

revenus, et 2.690 en Angleterre. » (Discours de M. de Lasteyrie à la Chambre le 26 octobre 1922). *J. off.*, 27 octobre 1922, *Déb. parl.*

Supprimer donc le titre au porteur, c'est empêcher la petite épargne de se porter vers ces placements : le titre nominatif n'offre pas les mêmes avantages : il est difficile à acquérir, très long à réaliser, il dévoile du premier coup l'identité de son acquéreur. Aussi la petite épargne se retirera ; ce sera le cas du paysan, du petit employé, de l'ouvrier même, qui auraient, avec quelques économies, acquis une valeur au porteur ; mais devant les formalités du titre nominatif, devant la crainte de ne pouvoir le réaliser assez vite, s'ils ont besoin d'argent, ils se désintéresseront de telles opérations ; les économies prendront d'autres directions : caisses d'épargne ou autres, à moins qu'elles ne soient gaspillées ou simplement thésaurisées.

Au contraire, il est vraisemblable que les possesseurs de grosses fortunes se trouveraient moins gênés par cette réforme, car les formalités ne les arrêteraient pas, et les réalisations rapides les préoccuperaient moins ; enfin l'on verrait, sans doute, le capital entièrement détenu par les mêmes personnes, les travailleurs n'en possédant plus la moindre parcelle.

Cette conclusion, un peu excessive quant à nous, incite M. Baudot à se demander si les socialistes ne poussent tant à cette suppression du titre au porteur que pour arriver à cette séparation idéale du capital et du travail, prélude de la révolution marxiste ; aussi ne verraient-ils dans ce titre que l'obstacle insurmontable à cette perspective.

Nous ne voyons pas aussi loin dans la suppression des titres au porteur, nous croyons simplement que l'on recherche en elle le moyen de mettre fin à des fraudes trop évidentes. La preuve en est que bien d'autres députés que les socialistes en sont partisans.

Il est un fait cependant que la réalisation de cette mesure

causerait dans le pays entier un malaise que supporterait toute la population habituée à la commodité du titre au porteur. Mais nous entendons par là une réforme brusque; autre chose est de savoir si l'on ne pourrait pas peu à peu familiariser le pays avec le titre nominatif; c'est une œuvre de longue haleine; notre titre nominatif a besoin d'améliorations avant de pouvoir, à lui seul, constituer tout notre capital mobilier.

Aussi, tout en ne suivant pas M. Baudot jusqu'au bout de son raisonnement, disons-nous que l'on peut considérer comme un acte antidémocratique la suppression d'un objet très apprécié par tout le pays et particulièrement par les classes laborieuses.

B. — *Exode du capital.*

En premier lieu, mesure antidémocratique, la suppression du titre au porteur poussera, en outre, le capital à s'évader. Et voici comment. Si le titre au porteur est supprimé, la faveur du capitaliste se reportera sur les valeurs étrangères; toujours dans le même esprit d'éviter de faire connaître au fisc le total de son portefeuille.

Déjà avant la guerre, les valeurs étrangères représentaient le tiers et même un peu plus du total des valeurs circulant en France (1). Cet engouement avait plusieurs motifs : la différence du régime fiscal en faveur des valeurs non abonnées qui ne payaient pas d'impôt sur le revenu, l'appât d'un intérêt plus rémunérateur et surtout ce goût d'exotisme qui faisait croire que tout marchait mieux à l'étranger que chez nous. Au lendemain de la guerre, ces motifs ont cessé

(1) 40 à 42 milliards de valeurs étrangères en 1912, d'après M. Neymark.

d'exister ; le régime fiscal frappait enfin les valeurs trop longtemps privilégiées, la France avait besoin des ressources de ses nationaux pour se relever de ses ruines, l'intérêt de l'argent devenait assez élevé pour retenir chez nous le capital vagabond, et puis surtout notre change déprécié faisait reculer devant l'achat de valeurs étrangères les rentiers français qui n'avaient été que médiocrement récompensés de leurs placements lointains (1). Toutes ces raisons ont été cause que le portefeuille valeurs étrangères s'est considérablement dégonflé.

Si l'on supprime le titre au porteur, il est à redouter que cette situation favorable change de face, l'instinct égoïste de cacher sa fortune l'emportera sur le sentiment national et le devoir fiscal. Les pays voisins sauront très bien faire miroiter ces avantages aux capitaux qui viendront se réfugier chez eux.

A cette perspective trop certaine, que tout le monde prévoit, il est un remède, une législation internationale sérieuse. Si cette entente peut se produire, nous croyons que cet exode sera arrêté, mais que d'obstacles à surmonter pour faire accepter par toutes les nations une même mesure qui peut ne pas être en harmonie avec les intérêts de chacune. Cette entente réalisée, est-on sûr, cependant, que du premier coup le capital destiné aux titres au porteur se dirigera vers les titres nominatifs ? Un autre exode aussi dangereux est à craindre : le dépôt en banque dans un établissement de crédit étranger, l'argent laissé improductif dans un coffre ou se tournant vers des placements immobiliers, en tout cas désertant les placements industriels ou commerciaux dans lesquels il ne peut plus s'employer sous la forme qu'il veut.

(1) Frustee, *Le bilan de la guerre*.

Cette critique renferme cette vérité indiscutable qu'il est dangereux d'obliger un capital à s'employer sous une forme qu'il n'aime pas. Ainsi une réforme brusque serait une faute grave, car elle entraînerait une gêne dans le monde financier au moment où l'on a besoin de toutes les épargnes, de tous les capitaux. Mais devant une entente internationale sérieusement appliquée, il nous semble bien que la résistance du capital ne serait plus très dangereuse, car pour vivre et se développer, il est bien obligé de se produire dans des affaires industrielles ou commerciales; si partout il ne trouve que le titre nominatif, il sera bien forcé de se soumettre ou de disparaître.

C. — *Le marché financier et le crédit public.*

M. Baudot continue la série de ses critiques par le fait que la nominalisation entraînera un surcroît de travail qu'il traite d'improductif. Nous ne nous y arrêterons que peu; il est certain, en effet, qu'une pareille mesure ne saurait être appliquée sans de grosses difficultés matérielles; mais si le bon résultat en était assuré, cette considération n'entrerait pas en ligne de compte. C'est justement à cause des autres difficultés de la réforme que celle-ci vient s'ajouter et constituer une circonstance aggravante à des critiques plus sérieuses.

Plus graves sont les inconvénients que M. Baudot développe dans la suite : ce sont les conséquences de la réforme vis-à-vis du marché financier et du crédit public.

a) *Marché financier.* — Il commence par exposer que la suppression du titre au porteur causerait de graves troubles au marché financier français, particulièrement à celui de Paris. Il appuie son exposé des faits suivants : les agents de change ne doivent se livrer de titres entre eux que sous la

forme au porteur, exception faite pour la rente et les valeurs pour lesquelles la forme nominative est seule prévue ; en définitive, le marché financier, d'après l'article 47 du décret du 7 octobre 1890, fonctionne sous le régime du titre au porteur obligatoire. Il est incontestable, de ce chef, que sa suppression entraînerait des conséquences graves, puisqu'elle priverait le marché de son aliment presque exclusif (1).

En plus de ces inconvénients, il y aura ceux inhérents au titre nominatif qui circulera seul sur le marché ; il y aura les difficultés d'acquisition, les transferts longs, les réalisations pénibles, les livraisons durant des semaines, quelquefois des mois.

« Bien qu'en Angleterre, écrivait M. E. Vidal (2), le transfert soit facile, l'encombrement, l'accumulation allongent terriblement les délais de livraison, les banquiers français qui ont à l'époque de la spéculation sur les cuivres, de 1893 à 1895, passé des ordres à Londres, en savent quelque chose. La clientèle française attendait de trois à six mois les titres achetés. »

M. Baudot croit enfin sincèrement que la suppression du titre au porteur, loin d'arrêter la spéculation, servirait plutôt la « mauvaise spéculation ». Le titre nominatif se prête aussi à de louches combinaisons financières, on peut en voir la preuve dans les spéculations sur les actions nominatives de la Banque nationale en Italie, ainsi que dans certaines crises anglaises ou américaines, conséquences de spéculations trop célèbres.

(1) M. Baudot insiste sur tous les avantages que procure le titre au porteur dans les opérations financières, particulièrement sur la gêne apportée, par sa disparition dans le fonctionnement du marché à terme, à cause de la difficulté du report, si la nominalisation devenait obligatoire.

(2) Cote Desfossés, 27 avril 1920.

Dans tous ces inconvénients, nous ne suivons pas complètement M. Baudot. Nous reconnaissons avec lui que si du jour au lendemain le titre au porteur disparaissait, il s'ensuivrait des conséquences désastreuses pour le marché financier; mais si, au lieu d'une rupture brutale dans des habitudes prises, on accoutume peu à peu le capital à prendre la forme nominative, et cela par des mesures de faveur pour le titre nominatif, et des taxes plus lourdes pour le titre au porteur, les contribuables finiront par comprendre l'intérêt qu'ils ont à « nominaliser » leur fortune. Il y a lieu évidemment de rajeunir le fonctionnement de notre marché, de modifier les formalités inhérentes à l'usage du titre nominatif, toutes choses possibles avec le temps. Nous ne croyons pas beaucoup au ralentissement des affaires dans de telles conditions; nous avons pour nous l'exemple de Londres et de New-York. « La sensibilité bien connue de la Bourse de New-York et son mouvement quotidien, qui varie de 400.000 à 1 million de titres négociés, ne paraissent pas être l'indice de difficultés sur les opérations relatives au titre nominatif. » (1).

Enfin, quant à la spéculation, nous croyons que l'existence du titre au porteur la facilite bien davantage que le titre nominatif; l'obligation de faire connaître leur nom arrêtera plusieurs spéculateurs au moment d'engager une opération nécessitée par le seul besoin de jouer.

Cependant, il ne faudrait pas voir dans la disparition du titre au porteur l'arrêt de toute spéculation; en ce sens, M. Baudot a raison, mais il en résulterait néanmoins une diminution certaine.

b) *Le crédit public.* — La dernière critique est celle de la

(1) Daniel Cauderlier, *Revue économique internationale*, janvier 1922.

gène qu'apportera au crédit de l'État la suppression du titre au porteur. Si l'on suppose, en effet, que la rente française doit être obligatoirement nominalisée, cette mesure portera un coup funeste au crédit d'un pays comme la France, à l'heure actuelle. La France a besoin d'argent, les impôts sont insuffisants ; il faut bien qu'elle emprunte. Que fera-t-elle si elle ne peut retenir par ses émissions le capital et l'épargne qui sont hostiles ou tout au moins encore peu familiarisés avec le titre nominatif ? On essaiera d'objecter qu'il y a encore pour recevoir cette épargne les bons du Trésor et les obligations à court terme qui permettent à l'État de trouver des ressources, et ces valeurs ne peuvent être guère nominalisées. Cette objection est exacte, mais ces valeurs constituent la dette flottante que l'on ne peut conserver sans danger ; il faut la consolider par un emprunt à long terme pour en éteindre la plus grande partie ; si, à cette nouvelle émission, le capital est toujours hostile au titre nominatif, ce sera un grave danger pour les finances publiques d'avoir à régler une dette flottante considérable que l'on n'a pu consolider.

Ce danger est si sérieux que beaucoup de promoteurs de la réforme veulent excepter la rente française de la nominalisation. Il est intéressant sur ce point de se reporter au débat du 20 avril 1920 (1) à la Chambre, et de voir que la question fut agitée par un député, M. Lesaché. Après le réquisitoire de M. Loucheur contre le titre au porteur, M. Lesaché prit la parole en ces termes : « ... Je ne puis que m'associer aux observations si claires, si convaincantes de M. Loucheur...

» ... Je me permettrai toutefois de faire une exception qui me paraît nécessaire pour sauvegarder le crédit public qui,

(1) V. *supra*, p. 95 et s.

à l'heure actuelle, plus que jamais, a besoin d'être ménagé. Les rentes sur l'État doivent pouvoir être maintenues sous la forme au porteur, cette prime supplémentaire paraissant indispensable pour que les prochains emprunts soient toujours couverts au mieux. » (1).

On retrouve ce même souci dans la proposition de M. Ch. Dumont, présentée à la Commission des finances le 12 juillet 1922 (2), qui préconisait une entente internationale pour étudier la nominalisation des titres, « à l'exception des fonds publics nationaux ».

Cette exemption, logique au point de vue du crédit public, fausse tout le principe de la réforme : on supprime, en effet, le titre au porteur pour mettre un frein à la fraude fiscale, et on excepte de la mesure les rentes sur l'État qui représentent les deux tiers des valeurs françaises.

Nous rapportons à ce sujet une sévère critique de M. Emmanuel Vidal (3) : « Par cette suppression, dit-il, on va créer une classe de privilégiés... La commission estime que le titre au porteur est un instrument de fraude, et elle le brise entre les mains de ceux qui veulent s'en servir, mais pour les rentiers, on leur laisserait cet instrument de fraude... La proposition de M. Ch. Dumont tend à faire des rentiers des privilégiés non de l'immunité, mais de la fraude fiscale ; les rentiers devront bien l'impôt global, mais ils pourront s'y dérober par fraude ; ce n'est pas pécher que pécher en silence... »

M. Baudot prononce même le mot d'injustice (4) : « Au nom de quel principe, écrit-il, se réclamant de l'égalité

(1) *J. off.*, 1920, *Déb. parl.*, p. 1140.

(2) *Supra*, p. 98.

(3) *France économique et financière*, 22 juillet 1922.

(4) Baudot, *op. cit.*, p. 164.

devant l'impôt, l'État, promoteur de la réforme, va-t-il constituer un tel privilège en faveur de ses clients ? »

Sans aller jusqu'à de tels anathèmes contre la mesure sauvegardant le crédit de l'État, nous ne voulons tirer de là que la preuve de l'inopportunité de la suppression pure et simple du titre au porteur.

Les promoteurs se rendent tous compte du mauvais côté de la réforme au point de vue du crédit public ; il nous est permis d'étendre cette sage prévision aux conséquences de la même mesure sur le commerce et l'industrie. Or, ce n'est pas le moment de ralentir le développement déjà assez lent des deux principales forces qui peuvent contribuer au relèvement du pays tant au point de vue économique que financier.

Ce n'est pas en pleine crise qu'il faut tenter une réforme profonde ; il faut attendre que l'état général du pays soit redevenu bon ; il en est ainsi en physiologie, où il n'est prudent de faire certaines opérations que lorsque le patient a assez de force pour les supporter.

C. — *Le titre au porteur « article de choix » pour le fisc.*

Il est une objection que font les adversaires de la nominalisation à la suppression du titre au porteur. Ils disent, et avec raison, que sa disparition va priver le Trésor d'un article de choix pour les taxations budgétaires, car lorsqu'on le tient, le « rusé contrebandier » est assez lourdement frappé par le fisc, si bien que les prévisions budgétaires sont fréquemment dépassées.

C'est de cet argument, dont M. Marsal (1), ministre des

(1) *J. off.*, 1920, *Déb. parl.*, p. 1139.

Finances, se servit contre la proposition des socialistes de 1920 ; il faisait ressortir que « par l'élévation de la taxe de transmission, le titre au porteur serait loin d'échapper à l'impôt ».

Il est certain que les taxations frappant ce titre sont un des articles du budget permettant les plus heureuses constatations. Ainsi, alors que les recettes prévues dans le projet de budget pour 1922 étaient de 265.878.000 francs pour le droit de transmission, les recouvrements effectués pour les dix premiers mois de l'année à ce même titre sont de 388.007.000 francs, marquant déjà une sérieuse augmentation sur le chiffre prévu. Si l'on supprime l'objet de telles recettes, il en résultera une moins-value certaine dans cette ressource du budget.

Cet argument, qui a sa valeur puisqu'il s'appuie sur des chiffres, ne peut pas arrêter longtemps, si l'on songe que le titre au porteur fait perdre chaque année 600 millions au Trésor au titre de l'impôt général sur le revenu et peut-être autant à celui des mutations par décès (1). Si la disparition de ce titre était possible sans conséquences nuisibles, on ne peut pas soutenir que ce serait là la cause d'une moins-value dans les ressources budgétaires.

Il ressort, en dernière analyse, de tous ces inconvénients et de toutes ces critiques que la réforme, en elle-même, ne serait désastreuse que par son manque d'opportunité. Toutes les conséquences que nous avons analysées ont toutes pour origine le passage trop brusque du titre au porteur au titre nominatif à une heure peu propice.

Le désir de supprimer le titre au porteur se comprend, en

(1) Évaluation de M. Bokanowski devant la Chambre le 12 novembre 1922, *J. off.*, 13 novembre 1922, *Déb. parl.*, p. 3088 et s.

effet, de plus en plus, et sous un certain angle, on ne peut que souligner le bien-fondé de la nominalisation.

Il ne faut pas cacher que le titre au porteur porte un grave préjudice au Trésor; les dernières charges aggravant les taxes successorales créent une funeste excitation à la fraude, si l'on ne met pas un frein à l'évasion.

Une politique s'impose : c'est mettre le titre nominatif au moins en faveur si l'on craint les suites d'une mesure radicale. Il est peut être plus adroit de faire sentir aux particuliers l'intérêt de prendre une valeur déterminée, plutôt que de les y obliger brutalement. Mais de grandes modifications s'imposent à cet effet, sur lesquelles nous aurons à revenir lors de notre conclusion.

§ 2. — Les difficultés d'une entente internationale.

Un des gros arguments que soulèvent les adversaires de la réforme dite « nominalisation » est la difficulté que l'on aura pour aboutir à une entente internationale au sujet de la suppression du titre au porteur. Cette entente est plus que nécessaire, c'est pour nous la condition première pour que cette réforme puisse exister et n'occasionne pas le mal que l'on veut éviter, c'est-à-dire l'évasion fiscale.

Nous ne revenons pas sur les dangers de la mesure sans législation internationale, la plupart des partisans même s'en rendent compte. Il faut pouvoir arriver à ce que les administrations fiscales de chaque nation s'entendent pour dénoncer les capitaux fraudeurs qui viennent se réfugier sur leur territoire. On conçoit les obstacles nombreux auxquels on se heurtera avant d'imposer à tous les pays une unité de vue sur des sujets que chacun voit différemment. Les motifs qui encouragent les adversaires à nier la possibilité de cette

entente sont dans le peu de succès obtenu jusqu'ici dans diverses ententes que le gouvernement français a essayé de conclure ou conclu sur le terrain fiscal avec quelques pays.

A. — *Les diverses ententes internationales.*

Le gouvernement s'est préoccupé, dès le xix^e siècle, de conclure des accords avec les pays étrangers pour éviter les fraudes fiscales à l'occasion des ouvertures de succession, notamment pour être renseigné sur les dépôts à l'étranger. Il est certain que toutes ces conventions n'aboutirent pas ou n'eurent que peu d'effet, sauf cependant celle signée avec l'Angleterre. Voici quatre pays avec lesquels la France a tenté des ententes sur ce point : la Belgique, l'Angleterre, la Suisse et l'Espagne.

a) *La Belgique.* — Le premier contact entre les administrations fiscales belges et françaises est fort ancien. Dès 1843, une convention fut signée entre le directeur de l'Enregistrement du Nord et l'Administration belge pour établir des communications de documents entre les deux administrations (1). Le résultat de cette entente fut peu intéressant, car les fonctionnaires belges ne possédaient pas le droit de communication dans les banques; et nos agents n'eurent que peu de renseignements sur les dépôts de valeurs dans les banques belges.

En 1906, le gouvernement français s'intéressa personnellement à ce qu'une entente ait lieu; il chargea M. Jobit, directeur des domaines de la Seine, de tenter de négocier avec le ministre des Finances de Belgique, M. de Maeyer. En 1907, la même mission fut confiée à M. d'Ormesson.

Les deux négociateurs échouèrent. Les ministres belges

(1) René Happe, Thèse Paris, 1921, p. 73.

répondirent qu'il fallait, avant de s'entendre, que leurs fonctionnaires de l'Enregistrement eussent le droit de communication dans la Banque et qu'il leur était impossible d'obtenir cette mesure de leur Parlement. Il est intéressant de voir de quelle façon M. Liebaert, alors ministre des Finances belge, répondit à l'interpellation d'un député le 26 juillet 1907. Il disait notamment que les banquiers et autres établissements financiers n'étaient pas tenus de faire des déclarations pour les valeurs reçues en dépôt, au moment du décès du titulaire du dépôt, et, de plus, que l'administration ne possédait toujours pas le droit de communication. « Le gouvernement belge, continuait-il, ne saurait donc être engagé ou s'engager par une convention avec un autre gouvernement à procurer à celui-ci des renseignements ou des éléments de preuve qu'il n'est pas en situation de se procurer pour lui-même. » (1).

L'échec ne pouvait pas être plus net; les capitaux français pouvaient « dormir tranquilles » en Belgique.

b) *L'Angleterre*. — Une convention fut signée cependant avec l'Angleterre le 13 septembre 1907. Dans l'article 1^{er} de cette convention (2), le gouvernement britannique s'engageait à fournir pour toutes personnes décédées, dont le domicile était en France, un extrait de l'affidavit contenant les noms, prénoms et domicile, date et lieu de décès du *de cuius*, les renseignements touchant ses successeurs et la consistance de l'hérédité en valeurs mobilières.

La convention semblait donner ainsi des moyens excellents pour dépister les valeurs émigrées sur le territoire anglais, et ceci apparaissait comme un résultat tout à fait considérable. Dans la réalité des choses, on n'avait obtenu que ce que

(1) Lescœur, *op. cit.*, p. 125.

(2) V. le texte de cette convention, *J. off.*, 14 décembre 1907.

tout le monde pouvait déjà obtenir en Angleterre. Dans ce pays, en effet, toute ouverture de succession doit être déclarée au fisc, toute succession fait l'objet d'une déclaration contrôlée dont les termes sont à la disposition du public; les testaments sont déposés à Somerset House (1) où le premier venu peut les feuilleter. En définitive, cette convention, dont les résultats ne sont cependant pas négligeables, ne créa pas, à proprement parler, quelque chose de nouveau.

c) *Suisse et Espagne*. — Ces deux pays, la Suisse surtout, se trouvaient être le refuge de beaucoup de capitaux français; en 1906, les Banques de Genève, de Lausanne, de Zurich, de Bâle étaient, paraît-il, encombrées de nos dépôts, au point de ne savoir où les mettre (2). Le gouvernement s'inquiéta de cet état de choses dangereux au point de vue fiscal comme au point de vue national. Aussi M. Joly, inspecteur des finances, fut chargé, en 1907, de tenter un arrangement avec ces deux pays. Les deux tentatives échouèrent. Le ministre d'État d'Espagne démentit, en juin 1907, le bruit d'un arrangement franco-espagnol. Le représentant de la Suisse basait une réponse négative sur ce fait que le gouvernement fédéral ne pouvait intervenir dans des questions d'ordre fiscal, chaque canton jouissant d'une large autonomie en matière d'impôts.

Ce rapide exposé de ces quelques tentatives d'ententes internationales au point de vue fiscal ne permet que peu d'espoir dans la mesure qui voudra imposer la suppression du titre au porteur à toutes les nations. C'est bien le reproche que font les adversaires de la réforme en montrant que

(1) Somerset-House est le siège de l'Administration anglaise de l'Enregistrement.

(2) Lescœur, *op. cit.*, p. 122.

chaque fois qu'une entente doit porter une modification à l'état de choses existant dans un pays, on n'a que peu de chances de la voir réussir. « Et, en effet, disent-ils, en Belgique, on n'a pu faire accepter que le droit de communication fût donné à l'Enregistrement; en Angleterre, on n'a obtenu que ce qui existait déjà; partout ailleurs, on a échoué lamentablement. Et cela s'explique, car au nom de quel principe peut-on obliger un État indépendant à adopter une mesure qui modifie son organisation intérieure... ? »

B. — *État actuel du problème : La Société des Nations.*

Ceci était vrai avant la guerre, rien n'existait au-dessus des États qui puisse les obliger à prendre en considération même une mesure qui pouvait être utile à la majorité d'entre eux, mais ne pas plaire à un seul. A plus forte raison, l'initiative venant d'une nation isolée était fatalement vouée à l'insuccès.

Mais, aujourd'hui, il existe un organe au-dessus des États, organe qui peut et qui doit s'occuper de toutes les questions qui intéressent toutes les nations, et particulièrement des questions économiques et financières, dont une des plus graves est bien celle de l'évasion des capitaux. Cet organe est la Société des Nations, en qui, jusqu'à preuve du contraire, il faut bien avoir foi et espoir.

Au lendemain d'une guerre presque universelle où les peuples civilisés se sont unis pour la défense des principes sacrés du Droit et de la Justice, il faut avoir confiance et veiller à ce que cet organe nouveau s'occupe de faire cesser ces évasions et ces fraudes qui créent, à l'intérieur des nations, des injustices et des privilèges qui ne doivent plus exister.

M. Ch. Dumont disait à la Chambre, le 14 avril 1920 : « La suppression des titres au porteur, ce n'est pas une question qui peut être résolue en France seulement, c'est une question internationale, c'est une question qui ressort de la Conférence de la Paix, de la section financière de la Société des Nations. » (1).

Les députés songèrent donc à la Société des Nations pour jeter les bases d'une organisation internationale, et ils déposèrent, le 29 avril 1920, une proposition dont voici les termes :

« La Chambre invite le gouvernement français à entrer en relation avec les autres gouvernements pour organiser sous la direction de la Société des Nations, dans le cours de l'année 1920, un office international chargé de déterminer et d'appliquer toutes mesures législatives ou administratives nécessaires pour prévenir et réprimer les fraudes et évasions fiscales, notamment pour organiser l'échange de tous documents et recueillir tous renseignements susceptibles d'aider à la perception légale, régulière et complète des droits établis par les pays respectifs, pour transmettre aux nations intéressées les documents relatifs aux mutations ou aux attributions de propriété et au dépôt de valeurs quelconques existant à l'ouverture des successions des nationaux de chaque État, pour transformer le titre au porteur en titre nominatif, pour percevoir au besoin, au Trésor des nations adhérentes, l'impôt sur les revenus ou sur les capitaux créés ou établis dans un pays voisin par leurs nationaux respectifs. » (2).

Qu'a-t-il été fait jusqu'ici ? Il faut reconnaître que la ques-

(1) *J. off.*, 1920, Chambre, *Déb. parl.*, p. 999.

(2) *Doc. parl.*, Chambre, 1920, n° 842.

tion n'a guère été soulevée. Malgré son apparence simple, le problème, même vu d'aussi haut, se heurte à des obstacles nombreux que le peu d'autorité de la Société des Nations encore naissante ne peut surmonter. Enfin, le travail ne manque pas à cette haute assemblée ; que de litiges à applanir, que de questions extérieures graves encore à régler. La réforme de « nominalisation obligatoire » ne peut encore être attendue avant une date assez lointaine ; pour éviter la fraude actuelle et surtout l'arrêter, il faut, croyons-nous, penser à autre chose.

Le problème devant la Société des Nations. — Il est juste cependant de faire connaître les précisions données par M. de Lasteyrie à la Chambre, durant le débat sur l'institution d'un double décime sur l'ensemble des contributions.

Le 20 février 1923, M. Maurice Dutreil assurait qu'on ne pouvait entreprendre aucune réforme visant les titres au porteur « tant qu'une rigoureuse législation internationale, non pas seulement de droit fiscal, mais de droit civil, ne serait pas intervenue. » (1).

M. Vincent Auriol profita de cette intervention pour poser au ministre la question suivante :

« Qu'avez-vous fait à Gênes, Monsieur le Ministre des Finances ? A quelle proposition vous êtes-vous arrêté ? Jamais, ni la Chambre, ni le pays n'ont eu connaissance d'un effort tenté par vous dans cet ordre d'idées. »

M. le Ministre des Finances donna immédiatement les précisions suivantes :

« Je suis étonné que, membre de la Commission des finances, devant laquelle j'ai été appelé deux fois à m'expliquer sur cette question, notre collègue apporte ici des assertions complètement inexactes.

(1) *J. off.*, 21 février 1923, Chambre, *Déb. parl.*, p. 730.

» Le gouvernement français, avant la Conférence de Gênes, au mois de mars ou d'avril, avait donné à ses représentants des instructions formelles, pour que les questions relatives aux évasions fiscales et aux doubles impositions fussent soumises à la Commission financière de la conférence.

» Devant cette commission, nos représentants ont fait une proposition, qui a été accueillie avec sympathie, mais qui, en raison du peu de temps dont on disposait, a été renvoyée à la Société des Nations.

» Il y a trois mois environ, d'accord avec M. le Président du Conseil, j'ai donné les instructions les plus formelles à notre délégation à la Société des Nations, pour obtenir que la question fût discutée par la section financière. » (1).

Le ministre rappela ensuite les résistances soulevées par certaines nations qui ont intérêt « à ce que les valeurs mobilières, atteintes dans d'autres pays par l'impôt, aillent se réfugier chez elles ».

Il termina, en donnant l'assurance formelle que le gouvernement français avait déjà fait ses efforts et qu'il continuerait dans le même sens pour essayer d'aboutir à une entente jugée indispensable par le ministre.

Au cours du même débat, le 5 mars 1923, le ministre donna encore de nouveaux détails :

« La Conférence de Gênes, saisie de la question, a voté une motion renvoyant l'étude des évasions fiscales et des doubles impositions à la Société des Nations.

«... La question a été transmise à la Société des Nations le 29 août 1922. Le secrétaire général de la Société des Nations, l'honorable Sir Eric Drummond, a adressé à chacun des gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, de la

(1) *J. off.*, 21 février, Chambre, *Déb. parl.*, p. 730.

Suisse, de la Belgique, de l'Italie et de la Hollande une lettre-circulaire demandant des renseignements sur les conventions internationales auxquelles chaque pays serait partie pour combattre l'évasion fiscale...

» En ce qui concerne la France, nous avons, dès le 16 septembre 1922, envoyé au secrétariat de la Société des Nations tous les renseignements qu'il avait bien voulu demander, et nous avons insisté pour que la question fût mise à l'ordre du jour d'une prochaine session.

» Le 22 octobre 1922..., nous avons reçu une nouvelle lettre de Sir Eric Drummond :

« Le comité financier de la Société des Nations a exprimé
» le désir de voir un comité de techniciens se réunir à Genève,
» le plus tôt possible, pour dégager des possibilités d'entente
» et pour élaborer un projet d'arrangement qui serait soumis
» à l'examen du comité financier lui-même. »

» Le 27 novembre dernier, le gouvernement français a désigné l'honorable M. Baudoin-Bugnet, directeur général des Contributions directes, dont vous connaissez le zèle et le dévouement. » (1).

Depuis ce jour, il reste toujours à attendre les résultats de la réunion de ces techniciens. Il faut espérer néanmoins que leurs décisions pourront hâter l'apparition de réformes propres à lutter contre l'évasion fiscale.

SECTION III

L'EXEMPLE DE L'ITALIE

L'Italie a tenté, toute seule, une expérience de nominalisation; ceci nous permet d'avoir un champ d'observation sur

(1) *J. off.*, 6 mars 1923, *Déb. parl.*, p. 974.

les conséquences de la réforme. Il faut dire, tout de suite, que ce fut un échec; mais il ne faut pas en tirer des conclusions trop précises; cela ne peut qu'affermir notre conviction que la nominalisation n'est pas une réforme impossible, mais qu'elle demande une préparation longue et délicate, et que ce n'est pas un remède à ordonner lors d'une crise économique et financière compliquée de désordres politiques.

§ 1. — Causes et préliminaires de la réforme.

M. Giolitti signalait, le 27 mai 1920, « les conditions très graves dans lesquelles se trouvait l'Italie », et particulièrement « la condition désastreuse des finances » (1). Pour l'exercice 1919-1920, on découvrait un déficit de 18 milliards de lires; la Dette publique avait augmenté dans des proportions considérables, passant de 13 milliards 1/2 de lires en 1914 à 94 milliards 1/2 en 1920 (2), nécessitant des arrérages annuels grevant fortement le budget. Le change avait évidemment baissé sur tous les marchés étrangers (sauf les pays centraux et la Russie).

Le cours du change, en avril 1920, était le suivant : à Londres, la livre valait 81 lires, pair 25,22; à New-York, le dollar valait 23 lires, pair 5,18; à Genève, le franc suisse valait 3,15 lires, pair 1.

Au point de vue économique, la situation était aussi lamentable, le commerce extérieur marquait d'année en année un déficit croissant des exportations sur les importations; une légère amélioration se dessinait en 1919, mais le chiffre des importations avait encore augmenté (3).

(1) G. Jèze, *Revue des sciences et législation financière*, 1920.

(2) Sur les 94,5 milliards, 21 étaient dus à l'étranger.

(3) Agnelli, *Revue économique internationale*, 1921.

Années.	Millions de livres.		
	Importations.	Exportations.	Excédent.
1914.....	2.923,3	2.210,4	712,9
1915.....	4.703,5	2.533,4	2.170,1
1916.....	8.390,3	3.088,3	5.302,0
1917.....	13.991,2	3.308,5	10.682,7
1918.....	16.038,7	3.344,7	12.694,0
1919.....	16.516,6	5.488,6	11.328,0

Au point de vue politique et social, l'état des choses était aussi désastreux : des troubles communistes, des menaces de révolution et de guerre civile. C'était, à bref délai, la marche à la ruine, si l'on n'apportait pas le coup de barre énergique.

Le cabinet Giolitti crut devoir assainir la situation financière, et il n'hésita pas à envisager des mesures profondes. Ce fut l'œuvre du décret-loi du 24 novembre 1919, instituant l'impôt extraordinaire sur les patrimoines, qui était en somme un impôt sur le capital.

Pour la réalisation de cet impôt, les titres au porteur allaient devenir un gros obstacle; il serait bien difficile de prétendre connaître exactement le portefeuille valeurs mobilières de chaque contribuable. Cependant on n'exigeait pas encore leur « nominativité », on se contentait d'une déclaration, avec la faculté pour l'Administration d'exiger le serment si elle n'avait pas confiance, le tout accompagné de sévères sanctions au cas de fraude (amende et même confiscation). Le gouvernement se réservait prudemment le droit de décréter la nominativité obligatoire s'il n'était pas satisfait de la déclaration. Enfin, pour « persuader » les gens à nominaliser leurs titres, le décret taxait les titres au porteur d'un

impôt de 5 p. 100, tout en laissant l'ancien droit de 2 p. 100 pour les titres nominatifs (1).

Le résultat de la « déclaration » des patrimoines fut, en effet, édifiant et confirmait une phrase de M. Griziotti que « l'Italie est un pays des plus célèbres par la fraude fiscale » (2). A la date du 24 juillet 1920, les déclarations s'élevaient à 361.081, à peu près le centième de la population (3).

On avait prévu ce résultat négatif de la mesure du décret-loi de 1919, et on travaillait à enrayer la fraude qui provenait surtout des titres au porteur.

M. Luigi Einaudi restait attaché cependant à cette forme de la fortune mobilière, il craignait surtout, et avec raison, une suppression trop hâtive. Il disait notamment qu'« une mesure de ce genre ne peut pas être évidemment adoptée par un seul État » (4) sans craindre une évasion de capitaux. « L'abolition des titres au porteur, disait-il encore, doit être le fruit d'une convention internationale. » (5). Il justifiait, en outre, son attachement au titre au porteur par trois qualités : il est plus facile à céder que le titre nominatif ; chaque transfert n'exige pas, comme pour ce dernier, la confection d'un nouveau titre ; il a sur le titre nominatif l'avantage de se prêter aux opérations de report et d'avances (6). Aussi, au

(1) Décret-loi du 24 novembre 1919, *Bulletin de statistique du ministère des Finances*, 1920, p. 187, t. II.

(2) « ... In un paese celeberrimo per la frodi fiscali com'è l'Italia... ».

(3) Pour bien voir l'étendue de cette fraude, il faut noter que l'article 31 du décret-loi obligeait tout contribuable à faire la déclaration de son patrimoine sans désignation de minimum.

(4) « ... Una misura di questo genere non si può evidentemente da uno Stato solo... ». Einaudi, *Il problema della finanza post bellica*, p. 179.

(5) « ... L'abolizione dei titoli al portatore dovrebbe esse fruito di una convenzione internazionale... ». Einaudi, *op. cit.*, p. 180.

(6) Einaudi, *op. cit.*, p. 180.

lieu de sa suppression, Einaudi voulait simplement l'obliger à un « certificat nominatif » de dépôt.

Mais le gouvernement continuait son chemin vers la « nominalisation » obligatoire, et le 22 avril 1920 paraissait un nouveau décret-loi. Il y était dit en substance :

1° Les actions des banques et des établissements de crédit, en général, doivent être nécessairement nominatives ;

2° Les autres titres n'y sont pas obligés, mais s'ils restent au porteur, ils seront frappés d'un impôt de 15 p. 100 ;

3° Les titres d'emprunt de l'État italien ne sont pas touchés (1).

On poursuivait encore plus énergiquement la politique de « nominalisation persuasive », le taux de 15 p. 100 sur les titres au porteur devenant à peu près prohibitif.

Sous la poussée d'événements intérieurs, de menaces de troubles, le gouvernement fut obligé d'aller plus loin encore pour donner satisfaction aux « desiderata » socialistes. Aussi, le 24 juin 1920, deux mois après le décret-loi antérieur qui amorçait la réforme, le cabinet Giolitti présentait à la Chambre un projet de nominativité totale et obligatoire.

§ 2. — La réforme et ses modalités.

M. Giolitti présentait donc, le 24 juin 1920, le texte suivant :

ARTICLE PREMIER. — En vue d'obtenir une constatation conforme à la vérité, en ce qui concerne les impôts, est rendue obligatoire la conversion en titres nominatifs de tous les titres au porteur émis par l'État, par les provinces, par les communes, par les sociétés par actions et par tous les autres établissements.

(1) *Bulletin statistique du ministère des Finances*, 1920, p. 492, t. II.

Il n'est fait exception que pour les bons du Trésor, pour les dépôts en compte courant et pour les dépôts d'épargne.

ART. 2. — Sur les titres étrangers au porteur est triplée la taxe prescrite par l'article 166, n° 1 et n° 2 du tarif général, annexe A au texte unique du 6 janvier 1918, n° 135 de la loi sur le timbre. Pour les titres étrangers nominatifs, pas de changement.

ART. 3. — Les prescriptions tendant à rendre plus rapides et plus économiques la conversion et la transmission des titres et à établir les sanctions convenables, même pénales, pour l'exacte application de la présente loi, sont de la compétence du gouvernement du roi, lequel a, en outre, la faculté de procéder à l'abrogation, à la modification, à la codification des dispositions législatives en vigueur.

Le 9 juillet, M. Giolitti, président du Conseil, défendit le projet avec conviction et éloquence : « Je dois parler, déclarait-il, d'une mesure financière, qui a été l'objet de plusieurs attaques et sur laquelle je veux dire clairement les intentions du gouvernement. Je parle de la nominativité des titres. Il s'agit de 70 milliards de valeurs qui échappent à l'impôt sur les successions, qui échappent à l'impôt progressif sur le revenu et à l'impôt sur le capital. Rendre nominatifs ces titres au porteur signifie donc que 70 milliards, qui aujourd'hui trouvent le moyen d'échapper à l'impôt, seront imposés comme toutes les autres formes de richesse... »

M. Giolitti voulait préciser clairement que cette mesure n'avait qu'un but : éviter l'évasion fiscale pour essayer de réduire les déficits énormes de chaque budget (on prévoyait encore 14 milliards pour celui de 1921), sans aucune arrière-pensée politique. Le programme fut adopté le jour même par 284 voix contre 146 et 1 abstention sur 411 votants.

La discussion du projet, sans être très violente, fut assez

longue. Les opposants furent assez peu nombreux parmi les députés, mais on doit citer cependant le professeur de science des finances de Viti de Marco et le député Antonio Scialoga qui chercha, le 24 juillet, à faire voter une résolution favorable aux porteurs étrangers de titres italiens. A la fin de la discussion, la plupart des opposants déclarèrent qu'ils voteraient le projet ; ce fut le cas de l'ancien sous-secrétaire du Trésor, M. Belotti.

Enfin, le 24 juillet 1920, la Chambre tombait d'accord sur un rapport du professeur et député Tangorra ; la majorité fut écrasante, 210 voix contre 25 sur 235 votants.

Le texte de ce rapport comportait quelques changements sur celui de M. Giolitti, surtout pour le nouvel article 3 qui prévoyait la réunion d'une commission (1) pour étudier les moyens de rendre la loi applicable au point de vue pratique, notamment le transfert des titres nominatifs.

Voici le texte que la Chambre venait d'adopter :

ARTICLE PREMIER. — Est rendue obligatoire la conversion en titres nominatifs de tous les titres au porteur émis par l'État, par les provinces, par les communes, par les sociétés par actions et par toutes autres personnes, ainsi que des dépôts à terme fixe. Il est seulement fait exception pour les bons du Trésor et les bons d'épargne.

Le titre nominatif est présumé appartenir au dernier titulaire dudit titre. N'est pas admise la validité des contre-lettres.

ART. 2. — Sur les titres étrangers au porteur est triplé l'impôt établi par l'article 166, n^{es} 1 et 2, du tarif général, annexe A au texte unique du 6 janvier 1918, n^o 135 de la loi sur le timbre.

(1) Le projet de M. Giolitti ne prévoyait pas la réunion de cette commission et laissait le gouvernement du roi agir seul.

Pour les titres nominatifs, reste sans changement l'impôt établi par le susdit article 166.

Les citoyens italiens, propriétaires de titres étrangers d'État ou privés, sont obligés d'en faire la déclaration détaillée chaque semestre à l'Administration financière. Est pardonnée toute amende ou peine pour omission de déclaration de titres au porteur, tant à l'occasion de succession que d'impôt sur le patrimoine, pourvu que la déclaration régulière soit faite dans un délai à fixer, comme il est dit à l'article 3.

ART. 3. — Les mesures à rendre plus rapides et plus économiques la conversion et le transfert des titres, à établir les délais et les sanctions pénales nécessaires pour l'application de la présente loi, sont de la compétence du gouvernement du roi, lequel y pourvoira après avis d'une commission composée de trois députés et de trois sénateurs, désignés respectivement par la Commission générale du budget et par la Commission des finances.

Le gouvernement a, de plus, la faculté de prescrire de la même manière des modifications ou des compléments (*integrazioni*) des dispositions législatives en vigueur, y compris celles du Code de commerce.

Au Sénat, le projet ne rencontra aucune opposition, jusqu'à « l'honorable sénateur Einaudi qui s'avoua converti pour des raisons d'ordre supérieur et de caractère moral » (1).

Enfin, le 24 septembre 1920, paraissait le décret-loi qui supprimait officiellement le titre au porteur. Le texte en était celui voté par la Chambre et que nous venons de citer.

Si le gouvernement n'avait pas rencontré d'opposition sérieuse parmi les députés et les sénateurs, il n'en était pas

(1) Baudot, *op. cit.*, p. 55.

de même pour les commerçants, les industriels et les financiers qui s'élevaient énergiquement contre la réforme projetée. L'A. B. I. (Assemblée bancaire italienne) adressait, en juillet 1920, au ministre du Trésor une résolution qui montrait les dangers de l'application et surtout de la continuation de l'esprit du décret-loi du 22 avril. « En particulier, l'assemblée retient que la nominativité sera un obstacle aux placements étrangers..., et provoquera l'émigration des capitaux même italiens. Les opérations sur les titres et notamment les reports seront fortement gênés... » (1).

Le 24 septembre 1920 avait donc été voté le principe de la nominativité, il fallait maintenant réaliser pratiquement les modalités de la réforme. En exécution de l'article 3, fut réunie la commission d'études, mais cette mise en train (*attuazione*) fut beaucoup plus pénible que l'obtention du vote de principe.

La préparation du règlement fut si longue que les adversaires de la réforme espérèrent un moment que la commission n'aboutirait pas.

Ils se trompaient. Le 9 juin 1921 paraissait enfin, plus de sept mois après le vote de la loi, le règlement attendu avec impatience par les uns et avec crainte par les autres.

La commission avait été retardée par le choix du titre nominatif nouveau, qu'il fallait créer pour faciliter le transfert. La forme nominative se présentait sous trois types : 1° le type américain, le titre se transmet par endossement sans obligation de faire certifier le transfert par un officier public ; 2° le titre inscrit anglais, c'est une simple inscription du nom du titulaire sans délivrance de titres ; 3° le titre enregistré anglais avec remise du titre, type analogue à ce qui existait en Italie et ce qui existe toujours en France.

(1) Fragment de la résolution de l'A. B. I. au gouvernement.

La commission choisit la méthode américaine de l'endossement (*girata*), mais à côté elle conserva l'ancien transfert : le changement d'inscription sur les registres.

Le nouveau transfert. — Le nouveau transfert par endossement avait plein effet vis-à-vis des tiers, et donnait droit à la perception des intérêts ou des dividendes, mais celui qui devenait propriétaire d'une action par endossement ne pouvait ni se prévaloir du titre d'associé, ni prendre part aux assemblées générales. Cette mesure pouvait facilement tomber, car le propriétaire avait à tout moment la faculté de demander l'inscription sur les registres de la société, à condition de présenter à l'émettant le titre avec la série des endossements ininterrompus jusqu'à celui qui l'avait rendu propriétaire.

L'endossement était exempt d'impôt.

Les formalités à remplir étaient simples : la date et la signature de l'endossement devaient être authentiquées par un notaire, un agent de change ou un délégué à ce préposé par le Trésor (1). Ces agents devaient tenir un journal où étaient reportées par ordre de date ces opérations; ce journal devait être à la disposition des fonctionnaires des finances. Il contenait :

1° Les noms, prénoms, domicile, filiation de l'endosseur et de l'endossataire, et s'il s'agit de personnes morales ou de sociétés, leur nom et leur siège ;

2° La nature des titres, l'indication de l'émetteur, du numéro et de la série de chaque titre, et de sa valeur nominale ;

3° La date de l'opération ;

(1) Au cas d'actions non libérées, on exigeait aussi la signature de l'endossataire.

4° Une note spéciale s'il s'agit d'un endossement en garantie ou par procuration.

L'officier ministériel était responsable de toutes les indications du journal. Aussi, en cas de fraude, de lourdes pénalités le menaçaient : amende de 2.000 livres, suspension. On voulait ainsi prévenir, autant que possible, le danger de l'endossement en blanc.

Ce décret facilitait encore le transfert, en ce sens qu'il était possible au siège de la société, mais encore en tout lieu où celle-ci avait une agence. Tous les mois, les indications des registres de chaque succursale devaient être reportées au registre général du siège social.

Enfin, pour la conversion des titres au porteur en titres nominatifs, le décret donnait six, neuf ou douze mois pour la demander suivant que les porteurs se trouvaient en Italie, en Europe ou hors d'Europe. Dès que la société recevait une demande de conversion, elle devait envoyer un certificat endossable valable pendant trois mois, en attendant le nouveau titre.

Ainsi l'Italie possédait un système qui devait lui permettre de se passer des titres au porteur; cependant le décret ne parlait pas encore des titres émis par l'État.

§ 3. — Les conséquences de la nominalisation.

On ne peut vraiment pas étudier les conséquences d'une réforme qui n'eut pas d'application véritable, car, deux mois à peine après l'apparition du décret de mise en exécution, un autre décret venait suspendre la mesure.

Dans l'intervalle, une crise ministérielle avait eu lieu. Le 25 avril 1921, avant même la date du décret qui instituait la pratique de la réforme, M. Nitti, s'adressant à ses électeurs, leur montrait le peu d'opportunité de la mesure « juste théo-

riquement », mais « pernicieuse » dans les conditions actuelles.

Le 26 juin 1921, M. Giolitti, le promoteur de la nominativité, démissionnait. Son successeur, M. Bonomi, dans sa déclaration de programme à la Chambre, le 19 juillet, annonçait la revision de la loi sur la nominativité.

Le 21 août 1921 paraissait le décret suivant :

ARTICLE PREMIER. — L'application du décret royal du 9 juin 1921, n° 834, qui établit les modalités de l'application de la loi du 24 septembre 1920, n° 1207, aux titres au porteur émis par les provinces, les communes, les sociétés par actions et par toute autre personne morale, est suspendue.

Il ne faudrait cependant point considérer la suspension de la mesure comme la simple réalisation d'un programme politique. Si la réforme ne fut, en effet, jamais effectivement appliquée en Italie, la simple menace de mise en œuvre, l'apparition des lois d'avril et septembre 1920 qui amorçaient la « nominalisation », avait provoqué des effets déjà assez graves pour nécessiter cette suspension. Après la promulgation de la loi du 24 avril, de graves perturbations se produisirent sur le marché financier, la réaction en bourse fut telle que le 5 p. 100 consolidé baissa de 10 points en juillet, entraînant dans sa chute les cours de toutes les autres valeurs.

Les capitaux italiens s'évadèrent en grande quantité, et ceci se traduisit par une baisse ininterrompue du change en 1920. Si l'on prend la livre comme terme de comparaison, on voit que :

En janvier 1920, la livre valait 50 liras.

En juillet 1920, la livre valait 64 liras.

En décembre 1920, la livre valait 100 liras.

Cette évasion est avouée par M. Nitti qui déclarait :

« ... On ne peut nier que, précisément au moment où l'on

en aurait le plus besoin, la seule décision de la nominativité ait fait émigrer presque tous les capitaux étrangers et, malheureusement une partie aussi qui n'est pas à négliger des capitaux italiens... »

Un fait significatif aussi, conséquence des divers projets de nominalisation, fut une augmentation énorme des dépôts d'épargne. On sait qu'en effet tous les divers projets exemptaient ces placements de la nominativité obligatoire (1).

De 1914 à 1921, le chiffre des divers dépôts allait quadrupler.

Dépôts.	30 juin (millions de livres).				
	1914	1919	1920	1921	1922
Banques d'émission...	100	774	758	996	
Banques ordinaires...	1.044	3.447	4.123	5.612	
Banques populaires...	1.210	2.660	3.004	3.665	
Caisses d'épargne ordinaires.....	2.800	5.589	6.030	7.475	8.862
Caisses d'épargne postales.....	2.121	4.223	5.896	7.869	8.425
Mont-de-piété.....	214	457	483	554	
Caisses rurales.....	103	281	361	444	
TOTAL.....	7.592	17.431	20.657	26.615	

Il faut remarquer surtout dans cette statistique le chiffre des dépôts en caisses d'épargne (ordinaires ou postales) qui passent de 4.921 millions le 30 juin 1914, à 17.287 le 30 juin 1922.

Ainsi, une grosse partie de l'épargne italienne fuyait les placements industriels et même les fonds d'État, où elle se sentait menacée par la « nominativité ».

La conséquence fut désastreuse pour l'industrie, qui se trouva privée de capitaux au moment où le crédit des ban-

(1) *Économiste européen*, 1922, p. 77.

ques se resserrait. Il en résulta, en juillet 1920, un événement peu ordinaire : une grosse firme, la maison Fiat, fut obligée de vendre du 5 p. 100 consolidé, pour se procurer de l'argent liquide pour payer ses ouvriers. De telles manœuvres provoquèrent des baisses considérables sur ce 5 p. 100 dont le cours allait baisser jusqu'à celui du 3 1/2 p. 100. M. Giolitti accusa devant cette panique financière, que précipitaient les particuliers en réalisant leurs valeurs, les banquiers de mener campagne contre son projet. Ce n'était pourtant qu'une conséquence naturelle de la crainte de la « nominalisation » ; on cherchait à se débarrasser des valeurs menacées, et on expédiait les fonds à l'étranger ou on les déposait dans des caisses d'épargne.

En 1921, la crise économique s'aggrava encore, et à la fin de l'année se produisit le plus triste événement de cette période lamentable : la déconfiture de la « Banca di Sconto » qui suspendit ses paiements le 29 décembre 1921, après avoir lutté pendant plusieurs mois (1).

Les grandes métallurgies italiennes, se voyant dépourvues de capitaux, avaient largement puisé dans le crédit que leur offraient les banques. Cette pratique eut pour résultat qu'elles se trouvèrent obérées par des dettes énormes. L'une de ces compagnies, l'« Ansaldo », devait à la « Banca di Sconto » des sommes considérables qui s'augmentaient chaque année depuis la guerre. La crise de 1921 l'acheva et elle ne put qu'offrir d'abandonner son actif, capital et usines, pour désintéresser la banque créancière.

La banque aurait été bien en peine d'utiliser ou de réaliser cet actif ; elle fut obligée de suspendre ses paiements.

Le krach fut localisé, mais il dénotait suffisamment les

(1) *Économiste européen*, 1922, p. 19.

difficultés dans lesquelles se débattait l'industrie italienne. Le coup porté à la vie financière fut assez sérieux pour faire ajourner la liquidation de fin de mois à la Bourse de Rome.

Ces déplorables événements expliquaient les raisons de la suspension de la mesure; les signes avant-coureurs étaient trop graves pour persister dans de telles conditions. Malgré cette suspension, d'ailleurs, la crise continua à s'aggraver, puisque le krach dont nous venons de parler est postérieur au décret d'août 1921. La simple menace de la nominativité, une très courte mise en pratique avaient fortement contribué à aggraver l'état économique et financier de l'Italie.

Qu'a-t-il été fait depuis la suspension de la mesure? Comme le faisait remarquer, le 30 octobre 1921, M. Soleri, ministre des Finances, suspension ne veut pas dire retrait, et l'émission de nouveaux titres au porteur restait rigoureusement interdite.

On doit répondre tout de suite que, depuis la fin de 1921, l'Italie a traversé tant de crises politiques et sociales, que ses ministres n'eurent guère le temps de s'en occuper.

Au début de novembre 1922, le fascisme triomphait en Italie, il avait conquis le pouvoir, balayé tous les autres partis; il était le maître du gouvernement et du pays. Son chef, M. Mussolini, prenait la présidence du Conseil et formait un ministère fasciste.

Un des premiers actes du nouveau dictateur fut de mettre un point final à la question toujours pendante de la nomination du titre au porteur. Le nouveau gouvernement décrétait le retrait de tous les anciens projets relatifs à la transformation obligatoire des valeurs mobilières en titres nominatifs.

Que faut-il conclure de cette tentative infructueuse de la suppression du titre au porteur en Italie? A notre avis, on ne

peut pas en déduire un jugement de condamnation pour cette mesure. Il serait bien téméraire de faire résulter toutes les catastrophes financières de l'exécution d'une réforme qui exista quelques semaines.

La menace de réalisation a permis sans doute une aggravation de la crise financière, mais ce n'est pas elle qui en est la cause créatrice. La situation économique était si mauvaise que toute mesure identique devait effrayer le capital. Puisqu'il se sentait menacé en Italie, où il ne trouvait pas déjà un emploi facile, il a mieux aimé s'évader. Ce n'est ni très patriotique, ni très moral, mais c'est pourtant le raisonnement que firent tous ceux qui, brusquement, réalisèrent leurs valeurs italiennes et firent déposer les fonds dans une banque étrangère. Il faut ajouter à cette peur de la nominativité celle d'une révolution communiste qui contribua aussi à cette évasion et à cet arrêt de la vie économique du pays.

La vie politique, économique et sociale était troublée à un tel degré qu'une mesure financière trop énergique devait porter à faux.

Et pourtant l'Italie, et il faut lui rendre cet hommage, a fait tout ce qu'elle a pu pour sortir de la crise. Dès la fin de la guerre, elle établit un système fiscal énergique, allant jusqu'à l'impôt sur le capital par la réalisation de l'impôt extraordinaire sur les patrimoines.

Ces moyens donnèrent des résultats, les recettes publiques ont augmenté témoignant de l'effort fiscal du pays.

Recettes du 2^e semestre (juillet-décembre).

	Millions de lres.		
	1919	1920	1921
Impôts directs.....	1.442,0	1.676,3	2.321,0
.....			
TOTAL.....	3.275,8	4.973,5	6.149,4

Malgré cela, le système ne réussit pas à sauver le pays. Il fut appliqué trop brutalement sur un peuple qui fraudait facilement : aussi la déclaration obligatoire eut l'échec lamentable que nous avons vu.

Ensuite, ce système trop menaçant paralysa la vie économique renaissant avec peine des ruines de la guerre. Et ceci est un principe financier malheureusement trop vrai, que lorsque l'état économique du pays est mauvais, toute réforme fiscale ou financière est destinée à un échec, à moins d'agir avec une prudence extrême. Il ne faut pas étouffer la vie économique par des mesures fiscales trop brutales.

La suppression du titre au porteur est une de ces mesures dangereuses, délicates à appliquer. C'est une réforme de longue haleine, qui ne peut réussir qu'introduite par étapes.

Il serait bien à craindre qu'une telle mesure imposée chez nous du jour au lendemain, alors que l'état économique est encore languissant, fût suivie des conséquences désastreuses que l'Italie nous a montrées suffisamment.

La mesure sagement appliquée offre pourtant de grands avantages au point de vue fiscal ; on peut espérer qu'elle rentrera un jour dans le domaine réel, mais elle demande une réalisation lente et méthodique et on ne peut pas la recommander comme *remède immédiat* pour tarir la fraude fiscale des titres au porteur.

CHAPITRE II

Le projet de budget de 1923.

M. de Lasteyrie, ministre des Finances, avait la lourde tâche d'établir le projet de budget pour 1923. En présence de la situation économique encore mauvaise, il ne voulait pas « compromettre les chances d'un relèvement » par l'instauration de nouveaux impôts (1).

Il ne lui paraissait pas non plus possible d'augmenter, à l'heure actuelle, les tarifs existants. Sur les impôts indirects, une pareille mesure risquerait d'augmenter le coût de l'existence; sur les impôts directs, elle provoquerait plus de résistance de la part du contribuable que d'avantages pour le recouvrement.

Il y avait cependant 23.179.676.287 francs de dépenses prévues, et malgré tout l'effort fiscal qu'allait demander le ministre, on ne comptait que sur 19.285.459.387 francs de recettes. Un déficit de 3,9 milliards restait à combler par l'emprunt.

Le ministre allait tenter l'application de mesures destinées à réduire la fraude commise dans certains articles de notre système fiscal, notamment la fraude des titres au porteur vis-à-vis de l'impôt de mutations par décès et de l'impôt

(1) Exposé des motifs du projet de budget pour 1923, p. 103.

général sur le revenu. En raison des avantages économiques de cette valeur, sa suppression lui paraissait inadmissible. Il voulait, tout en respectant la nature du titre au porteur, forcer ce dernier à dévoiler l'identité de son propriétaire au moment de la perception de son revenu. L'idée était la même que celle dont s'inspirera M. Bokanowski ; les moyens de la réaliser étaient différents.

SECTION PREMIÈRE

LES MESURES CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Avant d'examiner la nature des nouvelles mesures qu'allait contenir le projet de budget, il est intéressant de montrer de quelle manière M. de Lasteyrie a été amené à leur établissement.

§ 1. — L'élaboration de ces mesures.

Avant l'édification de son projet, M. de Lasteyrie se mit en rapport avec les grandes administrations financières du pays. Au début de l'année 1922, il expédiait aux directeurs généraux des Contributions directes, indirectes, des Douanes, de l'Enregistrement, et au directeur de la Comptabilité publique une circulaire par laquelle il priait ces hauts fonctionnaires de lui faire connaître leur avis sur les réformes à faire subir au système fiscal. Il demandait particulièrement quelles étaient, à leur opinion, les fraudes les plus redoutables, par quels procédés les réprimer, quels textes nouveaux devaient être présentés au Parlement, quel renforcement du contrôle existant il convenait d'envisager. Il les priait enfin de demander à leurs collaborateurs de participer à cette recherche.

Les divers directeurs généraux la transmirent dans leur

administration à chaque directeur départemental, avec mission de susciter l'opinion de leurs subordonnés sur la question.

Parmi les fraudes que signalèrent les directeurs des Contributions directes et de l'Enregistrement étaient « les fraudes multiples auxquelles donnent lieu les titres au porteur tant en matière de succession que d'impôt général sur le revenu ».

Les fonctionnaires de ces deux administrations financières rédigèrent des enquêtes (1) dont la plupart se composèrent d'une partie critique et quelques-unes d'une partie constructive.

Les critiques qui en ressortirent sont à peu près les mêmes que celles que nous avons faites au sujet de l'utilisation pratique du droit de communication.

« ... Pour avoir un impôt à rendement considérable, dit une de ces enquêtes, il faut encore qu'un contrôle efficace soit établi, donnant au contribuable l'impression qu'il ne pourra frauder impunément...

» ... Pour ce résultat..., il est nécessaire d'avoir un corps d'inspecteurs sélectionnés...

» Il faut que ces agents aient à leur disposition des textes législatifs ou réglementaires leur permettant de faire œuvre utile... »

Dans la même enquête, on trouve une plainte au sujet de la rédaction de l'article 32 de la loi du 31 juillet 1920 que l'on juge défectueuse. Le texte paraît étendre le droit de communication d'une façon très large, puisqu'il y est dit : « ... Pour permettre le contrôle des déclarations d'impôts et la recherche des omissions ou des fraudes qui auraient pu

(1) Ces enquêtes nous ayant été communiquées confidentiellement, il nous est impossible d'en désigner les auteurs.

être commises... tout commerçant est tenu... », et on en a conclu que le droit de communication pouvait être exercé pour toute taxe comportant une déclaration du contribuable. Cette déduction rencontre beaucoup d'obstacles (1), aussi l'enquête demande de déterminer avec certitude quelles sont les taxes comportant véritablement une déclaration contrôlable.

« ... Il est nécessaire, est-il dit dans une autre enquête, d'observer que le personnel chargé du contrôle est notoirement insuffisant, qu'il manque de directives, de cohésion et de vues d'ensemble. Chacun procède à sa manière et selon ses conceptions ou ses connaissances... »

On trouve encore dans cette autre : « ... Comptabilité bancaire, commerciale et industrielle, opérations de douanes et de régie, de change, de transit, ne sauraient avoir désormais de secrets pour les seuls agents de l'Administration de l'Enregistrement. Il serait peut-être téméraire de compter sur un rendement sérieux avec un personnel qui, au fur et à mesure des exigences du Trésor et des créations financières du Parlement, doit s'assimiler, sans préparation préalable, au vu de quelques renseignements purement théoriques, toute la technique de la haute banque, de la haute industrie, du haut commerce... »

Au point de vue constructif, il ressort de ces enquêtes qu'il faut associer très étroitement les banques à la recherche des fraudes sur les titres au porteur. Et de cette conception résulte une série d'obligations imposées à la banque. Une de ces enquêtes est particulièrement exigeante pour ces nouvelles obligations :

« ... Il semble qu'il ne serait pas impossible d'établir un

(1) V. *supra*, p. 78 et s.

contrôle général de ces valeurs (au porteur) par des mesures particulières imposées aux banques...

» Les coupons sont actuellement payés au vu d'un bordereau portant leur désignation, ainsi que les noms, adresse et signature des déposants. Ces indications pourraient être complétées par la mention du propriétaire réel des titres, qui est le plus souvent le déposant lui-même, et toute fausse déclaration de ce chef serait passible de peines correctionnelles.

» Les énonciations du bordereau étant ainsi réglementées, un procédé facile permettrait de les établir en double exemplaire, dont l'un muni d'un talon destiné à servir de récépissé, serait transmis à la direction de l'Enregistrement qui renverrait le récépissé pour être annexé au bordereau conservé par l'établissement financier.

» La mesure serait complétée par un droit de communication très étendu accordé aux agents de l'Enregistrement et de pénalités sévères contre les banquiers qui ne se conformeraient pas à ces dispositions... »

Au point de vue théorique, nous ne discutons pas la valeur de ces mesures, mais pratiquement, nous croyons que le surplus du travail matériel exigé de la banque et même de l'Administration pour classer ces divers bordereaux, suffise pour discréditer cette réforme. Du reste, comme nous le verrons bientôt, pour le paiement des coupons tout au moins, M. de Lasteyrie n'exige pas des banques un travail aussi considérable.

En résumé, la note qui domine toutes ces enquêtes est le besoin d'une réorganisation du service de contrôle et du renforcement de cet organe.

En même temps que les divers fonctionnaires des administrations financières étaient consultés, le ministre chargeait

une commission spéciale de rechercher aussi les lacunes du système fiscal et d'y trouver des remèdes.

§ 2. — Les mesures fiscales du projet.

Ces divers travaux terminés, le ministre allait se trouver en possession d'une série de réformes dont la résultante devait s'incorporer dans les articles 6 à 11 du projet de budget pour 1923.

Ces articles 6 à 11 se divisent en deux parties : l'une vise la fraude à l'égard de l'impôt général sur le revenu, ce sont les articles 6, 7 et 8. Parmi ceux-ci, l'article 8 s'occupe spécialement des titres au porteur que les contribuables gardent chez eux ou enfermés dans un coffre (1).

Enfin, les articles 10 et 11 forment la deuxième partie; ils ont pour but de renforcer les moyens de contrôle au moment du décès d'un propriétaire de valeurs déposées dans un coffre, afin d'éviter les fraudes sur les déclarations de succession.

Cette deuxième partie sort du cadre de notre travail.

L'esprit général de la mesure que le ministre a insérée dans son projet est d'obliger les banques à une association forcée avec l'Administration. C'est faire de la banque l'auxiliaire du fisc.

Lisons, à cet effet, le contenu de l'article 6; il y est dit :
« Les personnes et sociétés (2) visées au troisième alinéa de l'article 15 de la loi du 25 février 1901, qui seraient dépositaires

(1) L'article 9 ne parle que de l'obligation au secret professionnel des agents chargés de prendre connaissance des documents visés.

(2) « ... Les sociétés ou compagnies, agents de change, changeurs, banquiers, escompteurs, officiers publics ou ministériels ou agents d'affaires... » L. 25 février 1901, art. 15, al. 3.

taires, détentrices ou débitrices de titres, sommes ou valeurs, sont tenues d'adresser au directeur des Contributions directes du département de leur résidence avis de tous dépôts en garde de titres, valeurs ou sommes non rattachées à un compte, ainsi que de l'ouverture de tout compte de dépôt, compte d'avances, compte courant ou autre. »

Par cet article, le ministre impose aux banques une lourde obligation qui s'accompagne d'un énorme travail matériel. Il est à remarquer que les inspecteurs de l'Enregistrement peuvent déjà connaître ces renseignements grâce au droit de communication dans tous les établissements de crédit. On veut éviter à ces fonctionnaires la recherche fort difficile de ces documents et on sent le désir de faire des banques un auxiliaire forcé qui devra porter à l'Administration les renseignements que celle-ci n'aura plus la peine d'aller chercher.

L'article 7 va sanctionner sévèrement les obligations de l'article précédent, puisque chaque contravention sera punie d'une amende de 1.000 à 10.000 francs.

Le second alinéa du même article va introduire deux innovations importantes, qui ont été les motifs principaux des attaques si vives que suscita le projet :

1° Le droit de communication est étendu entièrement et sans exception à toutes les personnes visées à l'article 15 de la loi de 1901. Cette disposition fait cesser d'une façon définitive le privilège des banques privées, que les lois de 1917 et 1920 avaient bien diminué, mais la difficulté d'interprétation de textes peu clairs leur conservait pratiquement cette immunité fiscale ;

2° Ce même droit est accordé aux agents des Contributions directes, comme il l'était déjà à ceux de l'Administration de l'Enregistrement, et ceci paraît logique, puisque ce sont eux

qui sont chargés de l'établissement et du recouvrement de l'impôt général sur le revenu.

L'article 8 s'occupe, comme nous l'avons dit, de tous les titres au porteur non déposés dans une banque. Il oblige les personnes et sociétés à ne payer les coupons qu'à condition de rédiger « un bordereau détaillé signé du requérant et contenant l'indication de ses noms, prénoms, domicile et résidence réels ». Cette obligation, en fait, n'institue pas une mesure absolument nouvelle, la plupart des grands établissements de crédit rédigent des bordereaux à cet effet, mais ces pièces sont loin d'avoir le caractère d'authenticité que veut leur donner le ministre. Ces bordereaux sont évidemment sujets à communication, et les contraventions sont punies très sévèrement : « amende égale au montant des intérêts, dividendes..., au minimum de 1.000 francs en principal », et la banque est tenue solidairement de son acquittement avec le requérant. Enfin, il y est indiqué une mesure en faveur des agents qui ont constaté les contraventions ; ils bénéficient du quart du produit de l'amende.

L'impression qui ressort de la rédaction de ces trois articles est réellement sévère ; on ne peut en discuter la logique au point de vue principe ; mais cette logique même allait en faire un obstacle insurmontable vis-à-vis de la pratique. La mise au jour du projet souleva une véritable explosion de critiques et d'objections : commerçants, financiers, banquiers s'élevèrent avec énergie contre les menaces « d'inquisition fiscale ».

L'émotion fut telle que les articles 6 à 11 ne vécurent pas longtemps. A l'examen de ces articles par la Commission des finances, MM. Chassaing-Goyon et d'Aubigny présentèrent le texte suivant :

« La Commission des finances décide :

» 1° De disjoindre les dispositions contenues dans les

articles 6 à 11 de la loi de finances, qui risqueraient, en l'absence d'accords internationaux, de favoriser l'exode des capitaux et, d'une manière générale, l'évasion de la matière imposable ;

» 2° D'inviter le gouvernement à saisir le Parlement de nouvelles propositions impliquant, s'il y a lieu, une revision du régime fiscal et qui permettent de prévenir la fraude et d'assurer un meilleur rendement des impôts directs, sans mesures inquisitoires et vexatoires. »

La proposition se faisait complètement l'écho des critiques multiples qu'avaient soulevées les articles 6 à 11, puisqu'elle semblait les considérer comme promoteurs de « mesures inquisitoires et vexatoires ».

Avec l'adoption de cette nouvelle proposition disparaissait, avant d'avoir vécu, une tentative de lutte contre la fraude des valeurs mobilières.

SECTION II

LES CRITIQUES DE CES MESURES

Jamais projet de budget ne fut plus critiqué que celui de 1923, à cause du caractère des mesures de répression des fraudes. Dès son apparition, les journaux financiers, les chambres de commerce, attaquèrent les six articles constituant une mesure jugée inquisitoriale et vexatoire par la plupart.

Dans l'amas de critiques violentes dont la presse se fit vite l'écho, on peut distinguer deux sortes de critiques : les critiques de principe, qui n'attaquent pas tant les modalités de la réforme que l'esprit qui l'anime, ce sont celles qui lancent les plus hauts cris d'inquisition fiscale, et les critiques

de fait, qui, tout en se réservant sur la nature de la mesure, relèvent les inconvénients pratiques de l'application de la réforme.

§ 4. — Les critiques de principe.

Elles sont nombreuses, elles sont l'œuvre surtout de théoriciens et de chambres de commerce. Elles attaquent le système comme étant une menace d'inquisition fiscale qui doit porter tort aux capitaux qu'il cherche à dévoiler. « En réalité, ces critiques dépassent les cinq articles en cause », c'est le fond même du régime fiscal qu'elles veulent attaquer (1). Ce sont les plaintes des mécontents de l'impôt sur le revenu, qui craignent que par l'application de mesures énergiques, le système actuel soit reconnu le seul capable de faire face aux dépenses actuelles. Ces adversaires veulent profiter des lacunes encore existantes dans le système fiscal nouveau pour le faire condamner, aussi leur indignation est-elle grande de voir que l'on cherche à les combler.

Et pourtant l'impôt général sur le revenu, malgré ses détracteurs, a fait ses preuves; son chiffre croît chaque année, bien qu'aucune modification n'ait été apportée dans le contrôle de sa déclaration.

En 1919, l'impôt global a produit 562 millions.

En 1920, l'impôt global a produit 896 millions.

En 1921, l'impôt global a produit 1.137 millions.

Si l'on voulait le supprimer et le remplacer par la contribution personnelle mobilière qui, dans l'ancien système, avait le caractère d'une taxe atteignant l'ensemble du revenu, il faudrait multiplier son taux par 10 ou 11 (2).

Il en serait de même pour les autres anciennes contribu-

(1) Allix, *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1922.

(2) En 1913, cette contribution rapportait 110 millions au Trésor.

tions si l'on voulait remplacer par elles les cédules actuelles ; une telle perspective aboutirait à une taxation écrasante pour les classes les moins fortunées de la société (1).

Ceci est tellement évident que dans l'exposé des critiques il s'en trouve peu qui vont jusqu'à souhaiter ouvertement le retour aux quatre vieilles.

Nous pouvons citer cependant les vœux d'une chambre de commerce (2) qui désire ardemment ce retour aux vieux impôts. Voici les principaux passages de l'exposé du président :

« Le projet de budget pour 1923 déposé par M. le Ministre des Finances contient un ensemble de mesures fiscales d'un caractère inquisitorial tellement extraordinaire que nous ne pouvons que les condamner comme l'atteinte la plus grave portée jusqu'à ce jour à la liberté...

» L'application de pareilles mesures serait intolérable...

» Nous savons que la perception de l'impôt sur le revenu ne peut être réalisée que par une rigoureuse inquisition, et c'est pourquoi, Messieurs, vous avez demandé, par une délibération en date du 10 février 1922, le retour aux « quatre vieilles ».

Il faut reconnaître qu'une critique aussi radicale de tout le système est rare ; en général, la plupart des mécontents cachent leur critique de principe derrière des critiques plus objectives.

M. André Liesse (3) montre un scepticisme douteux sur la valeur de notre système fiscal actuel. « La fraude doit être réprimée, dit-il ; toutefois, il convient de s'assurer, avant

(1) V. Discours-programme de M. de Lasteyrie à la Chambre de commerce de Paris, prononcé le 5 octobre 1922, *La Vie financière* du 6 octobre 1922.

(2) Chambre de commerce de Calais.

(3) *Économiste français*, 10 juin 1922.

d'organiser un régime d'inquisition, si les lois au nom desquelles on agit ne sont pas mal faites, et pour cette raison ne sont pas avec le poids excessif de l'impôt, l'origine même des fraudes. » Il n'a pas confiance surtout dans l'application des mesures du projet, car il se méfie des agents du fisc, dont certains arrivent à posséder « une déformation professionnelle » qui tend à les faire devenir « des Sherlock Holmes fiscaux, lorsqu'on les met sur la piste de la fraude ou de l'évasion fiscale ».

C'est une opinion qui se défend; elle ne suffit cependant pas pour rejeter un système de contrôle qui serait pratique et profitable; la qualité des agents fiscaux, à supposer qu'elle soit mauvaise, est susceptible d'amélioration; il suffit de créer un corps d'inspecteurs spécialisés et sévèrement choisis.

D'autres attaquent le système des articles 6 à 11 comme étant inconciliable avec le caractère français :

« Les mesures que le ministre des Finances préconise pour solutionner ce grave problème, notamment en introduisant dans le contrôle de la perception de l'impôt global sur le revenu des pratiques d'inquisition intolérables, surtout étant donné le caractère français — pratiques qu'il a lui-même, lors de la présentation de la loi, énergiquement reprouvées — sont tout à fait inadmissibles.

» Ces mesures, en effet, ont un caractère insupportable pour l'esprit indépendant et susceptible que l'on a généralement en France. On y consent parfaitement à payer les charges nécessaires à l'État et à remplir tout son devoir civique au point de vue de l'impôt, mais on n'y admet pas l'intrusion du fisc dans ses affaires personnelles. Ses tracasseries et ses vexations seraient certainement considérées comme odieuses et mettraient rapidement en péril l'un de nos meilleurs ministères; il serait à craindre que par l'application de ces

mesures, il ne sombrât rapidement dans une complète impopularité. » (1).

Cette critique s'appuie encore sur des considérations de principe ; elle part toujours de l'antipathie contre la déclaration. Ce sont les mêmes critiques que l'on a faites en 1907 et 1908 contre le projet de M. Caillaux. La déclaration est antipathique à nos mœurs, et la conséquence logique qui en dérive, le contrôle, est encore plus insupportable.

On retrouve cette même pensée dans les observations présentées par le président d'une chambre de commerce (2).

« Dans le but d'empêcher très légitimement l'évasion fiscale, il serait regrettable qu'on arrivât à accumuler les mesures susceptibles de paralyser chez les contribuables l'esprit de travail et de progrès...

» Certes, il faut poursuivre et punir la fraude ; mais le fisc a-t-il vraiment besoin d'imaginer pour cela de nouveaux procédés d'investigation qui seraient une véritable déformation des traditions de l'Administration française et constitueraient, en réalité, des vexations préjudiciables en fin de compte à la vie économique de la nation ? »

Envisageant les mesures particulières du projet, le président déclare : « ... Peut-être d'autres peuples les admettraient ils (les articles 6 à 11) plus aisément que nous ; seulement nous sommes en France et notre tempérament s'oppose à ce que notre vie tout entière soit surveillée, contrôlée, énervée par le fisc ; nous acceptons d'avance tous les impôts nécessaires, toutes leurs majorations, mais nous devons à nos commettants, nous devons à l'avenir du pays de faire effort pour enrayer cette poussée de l'esprit bureaucratique, parce

(1) Auguste Collignon, *Économiste français*, 1^{er} juillet 1922.

(2) Chambre de commerce de Limoges.

que l'expérience nous apprend que si, des temps meilleurs étant survenus, un impôt peut être réduit, supprimé ou transformé, les procédés fiscaux, à l'inverse, une fois établis, ne se modifient plus, et leur cortège d'agents ne fait que croître avec les années. »

Le caractère de ces objections se présente sous un côté défendable, car, tout en rejetant le projet de Lasteyrie et ses mesures, cet exposé renferme une belle conception du devoir fiscal que l'on doit souligner : « Nous acceptons d'avance tous les impôts nécessaires, toutes leurs majorations... » (1). Néanmoins, c'est toujours contre la déclaration et ses conséquences que s'élève cette critique en la montrant comme inconciliable avec le caractère français.

Nous ne nions pas la vérité de cette opinion ; mais, comme nous l'avons déjà dit, elle n'est plus de mode. De deux choses l'une : ou bien on n'accepte pas le système fiscal actuel et on rejette tout, ou bien on le reconnaît comme le seul possible à l'heure actuelle, et il faut admettre la déclaration et ses suites. En ce cas, il faut être sûr de sa sincérité, afin que l'impôt, basé sur elle, soit proportionné aux ressources de chacun. S'il en était autrement, le citoyen consciencieux paierait pour le fraudeur ; c'est dans cet état d'esprit qu'il faut regarder le contrôle de la déclaration ; on doit le considérer comme une institution reposant sur l'équité et la justice, et non comme une machine d'inquisition gênant la liberté de chacun. Le contribuable sincère n'a pas à se soucier d'un contrôle prudent et sérieux.

M. Allix, professeur de la Faculté de droit de Paris, a

(1) Ceci rappelle la phrase que prononçait M. Caillaux, en 1908, à la Chambre : « Les Français paient tous les impôts que l'on veut... pourvu qu'on les laisse tranquilles. » (Cf. *supra*, p. 21).

répondu très nettement aux accusations soulevées par le projet de budget de 1923 :

« Il convient, croyons-nous, d'apprécier les mesures en discussion à deux points de vue : sont-elles vexatoires ? sont-elles inquisitoriales ?

» Et, tout d'abord, sont-elles vexatoires, c'est-à-dire infligent-elles aux contribuables des formalités nouvelles et gênantes ?... Les banques font déjà établir aujourd'hui, par les personnes qui touchent les coupons à leurs guichets, un bordereau nominatif. Le contribuable n'a donc à accomplir aucune formalité qu'il n'accomplisse déjà, et les seules plaintes fondées à cet égard seraient, en réalité, celles des banques auxquelles les nouveaux articles apportent un surcroît de besogne...

» ... Que ces mesures soient inquisitoriales, c'est très évident ; mais il est plaisant de découvrir aujourd'hui l'inquisition fiscale. Sans doute n'est-elle pas si terrible et le pays ne s'accommode-t-il pas si mal qu'on le dit, si l'on ne sait pas encore qu'elle existe et qu'elle fonctionne depuis des années et que le fisc dispose déjà... de la plupart des pouvoirs contre lesquels on proteste. Un impôt basé sur la connaissance de la situation réelle de la fortune des contribuables est inquisitorial par définition, et nous avons admis l'inquisition par le seul fait que nous avons adopté l'impôt général sur le revenu... Il est une catégorie de revenus à laquelle on ne peut employer l'estimation forfaitaire, parce que tout moyen d'évaluation indirecte fait ici défaut : ce sont les revenus mobiliers. Ils ne peuvent être connus que par la voie de la déclaration, et la déclaration implique le contrôle et partant l'inquisition... » (1).

Et ce précieux appui nous permet de soutenir, ce que nous

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1922.

disions au début de ce développement, que les critiques contre le principe des mesures de M. de Lasteyrie retombaient sur le système de la déclaration et, par conséquent, sur notre système fiscal actuel. Cette déduction dépasse certainement la portée des critiques de beaucoup de ceux qui attaquèrent les articles 6 à 11, mais il fallait, pour mettre les choses au point, préciser le caractère des objections que l'on faisait.

Il est incontestable, en effet, que les mesures insérées dans les articles 6 à 11 ont des inconvénients pratiques qui ont caché aux yeux de plusieurs l'esprit de la mesure qui était logique, rendre efficace un contrôle sur une matière trop fugitive : les valeurs au porteur.

§ 2. — Les critiques de fait.

Les mesures préconisées par M. de Lasteyrie ont des défauts, mais c'est dans leur application qu'il fallait les découvrir. L'esprit du système est légitime : c'est la conséquence naturelle de la déclaration. Pour le mettre en pratique, des erreurs ont été commises. Elles proviennent de ce que l'élaboration de ces mesures fut l'œuvre de théoriciens. En théorie, elles se défendent ; mais leur mise en application devait entraîner des conséquences néfastes. Il en est, du reste, souvent ainsi en politique financière où l'application d'une mesure qui paraît excellente présente à l'usage des inconvénients que ne soupçonnaient pas les promoteurs. La vie pratique présente de telles complexités qu'une mesure théorique s'adaptera souvent mal aux défauts qu'elle veut corriger.

Un premier inconvénient que présentent les articles visés est d'avoir causé une vive émotion, à un moment peu oppor-

tun, avec des mesures qui, à la réflexion, n'ajoutaient pas grand'chose aux pouvoirs de l'Administration.

A y regarder de près, la seule nouveauté, dans cet ordre d'idées, est l'extension du droit de communication aux banques privées; et encore pour nous n'est-ce que la confirmation d'une situation déjà créée par les lois de 1917 et de 1920; mais enfin, c'était une œuvre utile de le proclamer.

Voyons maintenant l'autre nouvelle mesure; l'extension du droit de communication aux agents des Contributions directes. On leur accorde une arme dont ils seront bien embarrassés pour ne pas dire qu'ils seront dans l'impossibilité de se servir. Ils ont, en effet, déjà de la peine à utiliser les éléments de contrôle qu'ils possèdent, car le travail qu'ils ont à fournir est considérable. On peut se demander où ils trouveront le temps d'exercer ce nouveau contrôle. On lit dans une instruction récente de la Direction générale des Contributions directes ces lignes instructives :

« Le recrutement de nombreux agents auquel il a été procédé pendant les deux dernières années doit permettre de pourvoir à nouveau de titulaires toutes les divisions de contrôle.

» Ces contrôleurs pourront, dès lors, apporter désormais plus de soin qu'ils n'ont pu généralement le faire jusqu'à présent à la recherche des contribuables passibles de l'impôt sur le revenu, ainsi qu'à la vérification de leurs déclarations. Dans cet ordre d'idées, ils devront, en premier lieu, s'attacher à tirer tout le parti possible des documents de service qu'ils ont en leur possession. »

Ainsi les agents de cette administration n'arrivent pas à se servir de leurs moyens de contrôle « en leur possession », et on veut leur en donner d'autres; il est peut-être un peu téméraire de compter sur les résultats de cette nouvelle institution.

En admettant même qu'ils aient le temps d'exercer le droit de communication, il faudrait d'autres dispositions pour le rendre utilisable avec profit; l'usage qu'en font encore les agents de l'Enregistrement n'est pas un encouragement.

Ainsi, en analysant l'étendue de ces deux réformes, on voit combien le bruit qu'elles ont soulevé aurait été hors de proportion avec le changement réel obtenu.

Une erreur plus spéciale fut, à notre point de vue, de vouloir faire bénéficier du quart de l'amende les agents constatant les contraventions. Ce qui, au point de vue logique, paraissait devoir donner un résultat, en intéressant les fonctionnaires au rendement de leur travail, aurait eu un effet désastreux. Nous avons montré la nécessité de posséder, pour un contrôle de la déclaration, un corps de fonctionnaires d'une très haute conscience professionnelle. En faisant miroiter à leurs yeux une part des amendes, on pourrait toujours craindre qu'ils travaillent pour leur bénéfice personnel plus que pour l'intérêt de l'État.

C'est alors qu'on pourrait comprendre la crainte que témoigne M. André Liesse sur la « déformation professionnelle » des agents devenant des « Sherlock Holmes fiscaux ».

Enfin, une troisième critique positive à faire aux articles incriminés est de vouloir étroitement associer la banque au contrôle de la déclaration. Que l'Administration veuille vérifier ce qui s'y passe, c'est son droit, mais il nous semble peu légitime de faire sortir la banque de son rôle passif. La banque est un commerce privé comme les autres, et il est assez peu admissible de lui faire jouer le rôle d'auxiliaire du fisc.

Les banques sont déjà obligées de faire le travail de percepteur d'impôts pour le paiement de l'impôt sur les revenus des valeurs étrangères non abonnées. La loi du 29 mars

1914 les oblige à retenir l'impôt et à le verser directement à l'Enregistrement. Cette obligation n'est pas la seule; elles doivent encore avertir l'Enregistrement au cas de l'ouverture de succession d'un client; pendant et depuis la guerre, elles ont eu encore bien d'autres devoirs fiscaux.

Jusqu'ici ce sont des cas restreints et qui ne sont pas trop fréquents. Cependant c'est l'occasion d'un travail supplémentaire nécessitant un personnel spécial qui est improductif pour le commerce de la banque. Il en résulte une perte certaine que la rétrocession accordée par l'Enregistrement pour cette perception forcée est bien loin de dédommager.

En suivant les prescriptions de l'article 6, le travail demandé à la banque serait tout à fait gênant; on se demande même si elle trouverait le temps d'accomplir les nouvelles obligations. Que l'on juge du souci d'avoir à aviser de l'ouverture de tout compte dans la succursale d'un grand établissement de crédit.

Ceci nécessiterait une augmentation sérieuse de personnel pour une besogne sans profit pour la banque. Ce serait la cause d'une perte sérieuse, et, en définitive, le Trésor en pâtirait par une moins-value sur le chiffre d'impôts qu'il pourrait espérer sur les bénéfices de ces établissements.

Il faut également tenir compte de la défiance que ces mesures apporteraient dans l'esprit du contribuable à l'égard des banques. Les gens aimeront mieux conserver leurs capitaux chez eux, ou, ce qui est plus grave, les faire partir à l'étranger, plutôt que de les confier à des organismes dont ils connaîtront la liaison étroite avec l'Administration fiscale. Ils gêneront par là fortement le commerce qui a besoin de trouver des fonds dans les banques, soit pour escompter son papier, soit pour obtenir des ouvertures de crédit. L'habitude de thésauriser nuira à tout lancement d'affaires qui ne

trouvera plus les capitaux cachés, et cet inconvénient s'étendra au Trésor public qui éprouvera les plus grandes difficultés à faire couvrir les emprunts malheureusement trop nécessaires. En cette matière, il ne faut pas oublier l'aide énorme qu'apportent à l'État les établissements de crédit, en plaçant les titres d'emprunt dans leur clientèle, et cette aide risquerait de lui faire défaut.

Cette critique sévère se trouve longuement développée dans un vœu de la Confédération générale de la production française (1) qui, dans ses motifs, montre les mauvais effets des mesures du projet de budget vis-à-vis du commerce et de la banque, et exprime le désir de voir le rejet des articles 6 à 11.

Dans l'exposé du président d'une chambre de commerce, nous avons également vu cette constatation qui s'inspire des mêmes craintes que notre critique : « ... Il serait fâcheux... que tous les organismes bancaires soient transformés en véritables agences fiscales au détriment de leur propre activité indispensable à la prospérité du pays... »

En définitive, il se déduit que cette tentative de réalisation, dont la bonne intention est évidente, aboutirait à des conséquences opposées à celles espérées.

Au point de vue de la mise en application, les inconvénients ne se trouvent pas seulement du côté de la banque et du commerce. L'Administration fiscale même n'y gagnerait pas grand'chose. Théoriquement, le contrôleur se trouverait posséder tous les renseignements utiles pour dépister la fraude des valeurs mobilières. Si l'on envisage le côté pratique, il est facile de s'apercevoir que c'est de la multitude de renseignements que viendrait le défaut du système. Le con-

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1922, p. 55 et s.

trôleur n'arriverait pas à se reconnaître dans les nombreux avis envoyés par les banques; il pourrait encore moins les utiliser. Nous avons déjà vu que, de l'aveu de l'Administration, il lui est difficile de se servir des documents qu'il possède grâce aux lois existantes; il paraît donc peu pratique de lui en faire parvenir d'autres.

Ce manque de sens pratique a été un des points que les adversaires du projet ont soulignés avec violence: «... Serait-ce au moins pratique? écrit M. E. Julia (1). Regardez la pauvre Administration des finances débordée par sa tâche! Ah! si le cabinet du ministre le précède pour mieux le suivre, ce n'est pas le cas des bureaux avertis de ce qui les attend. Les voyez-vous recevoir demain des relevés sur les millions de comptes nés ou à naître, sur tous les titres en dépôt, sur les milliards de coupons échus, sur les sommes dues à terme et qui changent plusieurs fois de mains avant l'échéance... Dans quelle nécropole entassera-t-on ces documents? Quels nécrophages viendront s'en nourrir? Les malheureux agents des Contributions directes sont déjà dans l'incapacité absolue d'utiliser les renseignements qui leur sont fournis par les lois actuelles. Combien faudra-t-il de fonctionnaires de complément pour trier cette paperasse?... » Et c'est là véritablement la pierre d'achoppement de tout le système; il faut condamner cet esprit bureaucratique qui fait établir des documents inutilisables; on doit rechercher des méthodes simples et pratiques.

Voici, du reste, pour conclure ce chapitre, en quels termes s'explique M. Bokanowski dans son rapport de budget de 1923 sur les articles 6 à 11 du projet de M. de Lasteyrie :

« De cette erreur qui consiste à multiplier les textes légis-

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1922.

latifs avant d'avoir fait tout ce qui est possible pour en tirer pleinement parti, nous avons des exemples nombreux et récents.

» Il serait infiniment regrettable que l'Administration donnât l'impression, soit qu'elle ignore les instruments qu'elle possède déjà, soit qu'elle entend se retrancher derrière de prétendues lacunes des textes législatifs pour excuser un insuffisant exercice des droits qui lui ont déjà été confiés.

» Les articles 6 à 11 du projet de loi de finances 1923, dont la commission a proposé et le gouvernement accepté sans difficulté la disjonction, présentaient des exemples typiques de cette erreur.

» Ces mesures avaient suscité une émotion considérable qui ne pouvait que compromettre le rendement des impôts cédulaires sur le revenu et de l'impôt général.

» Elles consistaient notamment à inspirer aux banques des investigations qui sont du ressort propre de l'Administration et que celle-ci est, dès à présent, capable de mener à bien sans textes nouveaux (1)...

» ... L'effet de l'article 6 aurait donc été uniquement de renverser les rôles en donnant aux banques la charge et la responsabilité d'un travail qui incombe tout naturellement à l'Administration et que celle-ci a les moyens légaux d'accomplir quand elle le juge utile.

» Sans donc augmenter en rien le pouvoir effectif de l'Administration, le nouveau texte aurait eu l'inconvénient d'alarmer inutilement le contribuable qui aurait pu être tenté de retirer des banques ses fonds et ses titres en les soustrayant ainsi au contrôle actuel des agents du fisc. » (2).

(1) Rapport du budget général de l'exercice 1923, M. Bokanowski, Chambre, 12^e législature, Annexe n° 4820.

(2) Rapport du budget général pour 1923, *op. cit.*

En définitive, nous croyons que c'est à juste titre que les articles 6 à 11 ont été disjointes du projet de budget. Mais nous répétons encore que ce sont leurs graves défauts pratiques qui motivent ce rejet et non pas une critique visant l'esprit des mesures qui est juste et logique et que l'on doit respecter si l'on est partisan sincère du système fiscal actuel.

CHAPITRE III

Le carnet de coupons.

Après le rejet des articles 6 à 11 du projet de budget, il restait toujours à trouver le moyen d'arrêter la fraude fiscale des valeurs mobilières. M. Bokanowski, rapporteur général du budget, préconisa un remède spécial qui, analogue à celui de M. de Lasteyrie en ce sens qu'il respectait le titre au porteur, en différait grandement par la réalisation pratique.

Avant de donner quelques détails sur ce nouveau système, il convient de relater sous l'empire de quelles circonstances M. Bokanowski fut appelé à soumettre sa proposition.

§ 1. — Les antécédents de la proposition.

Il peut paraître étonnant, au premier abord, de voir le rapporteur général du budget faire des propositions contraires à celles du ministre des Finances. Pour comprendre cette anomalie, il faut se reporter à la discussion du budget de 1923 devant la Chambre.

Lors de la discussion générale, un nombre important de députés, avec M. André Fribourg à leur tête, déposèrent une proposition dans laquelle ils invitaient, entre autres modifications, le gouvernement à assurer l'équilibre du budget général. Ils désiraient également attendre les résultats de la Conférence de Bruxelles pour discuter les recettes.

M. Bokanowski, chargé d'étudier cette proposition au nom de la Commission des finances, rédigea un rapport dans lequel il reconnaît le bien-fondé de la courageuse affirmation de ses collègues désireux de discuter un budget en équilibre; mais il ne les suit pas dans leur désir d'attendre la Conférence de Bruxelles.

« En ce qui concerne le budget général, lit-on dans ce rapport, celui que la Chambre examine en ce moment, celui dont nous recherchons l'équilibre, la Conférence de Bruxelles, quels qu'en soient les résultats, ne saurait avoir aucune incidence sur ce budget. » (1).

Pour ces motifs, il propose de modifier, au nom de la Commission des finances, la motion de M. Fribourg et de la voter en ces termes :

« ARTICLE UNIQUE. — La Chambre, désireuse de ne discuter qu'un projet de budget en équilibre, invite le gouvernement à lui apporter des propositions pour cet équilibre avant le passage à la discussion des articles du projet de la loi de budget général pour 1923. »

Il restait donc à combler ce déficit de 4 milliards avant de songer à poursuivre la discussion.

Pour réaliser cet équilibre, des fraudes étaient à éviter, des économies à faire, des recettes supplémentaires à réaliser.

Dans l'ordre des réformes apportées au système fiscal des valeurs mobilières, soit pour augmenter les recettes existantes à ce chapitre, soit pour arrêter les fraudes, trois propositions sont à retenir.

D'abord, c'est le projet du gouvernement qui est contenu dans une lettre adressée par M. de Lasteyrie à la Commission

(1) Mais plutôt sur le budget spécial. Rapport de M. Bokanowski, Chambre, 12^e législature, n^o 5033, séance du 13 novembre 1922.

des finances. Nous avons déjà parlé des mesures qu'il préconise et que nous avons considérées comme une timide persuasion à nominaliser. C'est un régime de faveur au profit du titre nominatif, dont le taux du droit de transmission est abaissé de 0 fr. 90 à 0 fr. 75, et une aggravation de celui des titres au porteur qui passe de 0 fr. 50 à 0 fr. 60. Dans le même sens, le ministre va chercher, avec l'aide d'une commission, à généraliser l'emploi des titres nominatifs et à simplifier les formalités qu'ils occasionnent. Enfin, pour les valeurs étrangères non abonnées, le projet préconise une augmentation de 12 à 14 p. 100 pour l'impôt sur le revenu.

MM. Vincent Auriol et Blum proposent un amendement relatif à la transmission par voie d'endossement des titres au porteur, de façon à suivre la trace des propriétaires successifs. Il est aisé de voir que cette mesure supprime, en fait, les titres au porteur; nous en avons déjà parlé dans notre chapitre sur la nominalisation.

Enfin vient M. Bokanowski, qui, le 13 novembre 1922, allait soutenir devant la Chambre sa méthode pour équilibrer le budget et développer le moyen du « carnet de coupons » pour arrêter la fraude des titres au porteur.

« On m'a souvent mis personnellement en demeure d'apporter des solutions positives. J'avais pensé que cette tâche incombait au gouvernement et, comme rapporteur général, je n'étais pas autorisé par la Commission des finances à en apporter. Comme simple député, membre de l'Assemblée, si la Chambre veut bien continuer la discussion générale, demain après-midi, j'espère être en mesure de lui proposer un certain nombre de mesures qui, sans créer beaucoup d'impôts nouveaux, par des économies nouvelles et par de nouvelles

modalités à apporter aux impôts existants, peuvent combler le déficit de 3.900 millions du budget général. » (1).

§ 2. — La proposition de M. Bokanowski.

Après avoir indiqué quelques économies et préconisé quelques nouvelles recettes, M. Bokanowski voulait enfin essayer de réprimer « la fraude éhontée qui se commet sur les coupons de valeurs mobilières et les valeurs d'État ».

Il évalue cette fraude à 600 millions de francs (2) pour le seul article de l'impôt général sur le revenu, sans compter celle qui se commet sur l'impôt de mutations par décès.

M. Bokanowski veut forcer les contribuables à déclarer le revenu de leurs coupons; il pense y réussir grâce à la création de ce qu'il appelle le « carnet de coupons » (3).

A. — *Le carnet de coupons.*

La proposition de M. le Rapporteur général vise la création d'un petit carnet dont le modèle sera fixé ultérieurement par décret ou arrêté ministériel. Tous les porteurs de valeurs mobilières devront posséder ce carnet qui sera préalablement visé et numéroté par le contrôleur des contributions directes du domicile du titulaire (4).

Quand ces porteurs devront encaisser des intérêts, dividendes et tous autres revenus, l'établissement payeur sera tenu d'indiquer sur le carnet : 1° le numéro que lui aura, à cet effet, assigné l'Administration des Contributions directes ;

(1) *J. off.*, 1922, *Déb. parl.*, Chambre, p. 3085.

(2) *Supra*, p. 36.

(3) *J. off.*, 1922, *Déb. parl.*, Chambre, p. 3083.

(4) V. Rapport supplémentaire du projet de budget de 1923, Chambre, 2^e séance, 19 décembre 1922, n° 5274, p. 19 et s.

2° le montant du coupon payé; 3° la date du paiement.

Si le porteur n'a pas de domicile en France, le carnet sera présenté au contrôleur de la circonscription de l'établissement payeur.

A chaque changement de domicile, les contrôleurs respectifs attribueront un nouveau numéro d'ordre. Les carnets seront conservés par les titulaires ou les ayants droit pendant cinq ans; ils seront communicables à tous agents de l'Administration des finances ayant au moins grade de contrôleur ou inspecteur adjoint.

Au cas d'infraction, des sanctions ont été prévues qui pèsent sur le détenteur et le payeur des coupons; ils seront punis respectivement d'une amende égale au montant des coupons présentés à l'encaissement.

L'article B prévoit les dispositions à prendre pour les contribuables qui ont des dépôts de titres, lesquels, en effet, ne se rendent pas à la banque pour percevoir le montant des coupons. Ces derniers doivent présenter leur carnet à la banque avant le 1^{er} mars, pour que le montant des coupons encaissés à leur compte pendant l'année y soit inscrit. Si cette obligation n'est pas remplie en temps utile, l'établissement dépositaire est tenu de faire connaître ce montant dans le courant du mois de mars. Au cas d'infraction, la sanction est la même que pour les dispositions précédentes.

Enfin, un dernier article exempte de la mesure les intérêts des bons du Trésor et de la Défense nationale.

Le ministre des Finances repoussa formellement l'idée même du carnet de coupons; le 13 novembre, aussitôt après que M. Bokanowski venait de présenter les grandes lignes de sa proposition, il s'y montra tout à fait hostile. Le 28 novembre, il affirmait à la Commission des finances que le

carnet de coupons « entraverait la circulation des titres et porterait une atteinte au marché de Paris ».

Cette commission, du reste, par 14 voix contre 9, n'avait pas cru, à cette date, pouvoir retenir le principe du carnet de coupons.

B. — *Reprise de cette mesure.*

Au début de 1923, le budget n'était toujours pas en équilibre et, par conséquent, la Chambre ne l'avait pas encore voté. Nous étions réduits pour les premiers mois de l'année à la déplorable mesure des douzièmes provisoires.

Devant cet état de choses, M. de Lasteyrie va préconiser un moyen tout à fait simple pour l'équilibrer : c'est l'institution d'un double décime sur l'ensemble de nos contributions (1).

Cette innovation ne fut pas favorablement reçue et la commission ne la prit pas en considération.

C'est à ce moment que fut reprise l'idée du carnet de coupons par deux députés, MM. Gounouilhou et Chassaing-Goyon. Cette fois-ci, la Commission des finances en adopta le principe et elle vota un texte peu différent de celui préconisé par M. Bokanowski dans sa séance du 6 février 1923.

L'organisation du « carnet de coupons » est identique ; une seule modification est apportée, qui accorde un droit de communication très étendu, puisque « les agents de l'Administration des finances pourront exiger de quiconque fait profession ou commerce de recueillir, encaisser, payer ou acheter des coupons, chèques, arrérages, etc., la représentation, indépendamment des livres, registres, titres, pièces

(1) Lettre adressée à la Commission des finances par le ministre des Finances, Chambre, séance du 11 janvier 1923, Annexe n° 5432.

de recette ou de comptabilité, de tous documents dont ils seraient constitués détenteurs dans l'exercice de leur commerce ou de leur profession ».

Ce texte vise, en outre, des pénalités rigoureuses envers les fraudes, notamment celles qui concernent les déclarations pour l'impôt général sur le revenu et impôts de mutations par décès. Ces peines vont de la simple amende à un emprisonnement de six jours.

En cas de récidive dans un délai de cinq ans, la peine d'emprisonnement sera de un à cinq ans.

Toutefois, aucune poursuite ne sera exercée contre les redevables qui auront spontanément, dans les six mois de la promulgation de la loi, réparé leurs omissions ou rectifié leurs déclarations antérieures.

§ 3. — Appréciation de ce système.

Il est bien difficile, au premier abord, de porter un jugement sur le système de M. Bokanowski. Le carnet de coupons, semble-t-il, demande à être mis en pratique pour pouvoir être apprécié. Il offre, en effet, l'avantage sur les articles 6 à 11 du projet de budget de paraître moins compliqué, et grâce à cette simplicité apparente, il prête moins le flanc à la critique que les nombreuses obligations du ministre visiblement trop tracassières.

Aussi si l'on en croit le rapport supplémentaire de M. Bokanowski, on a perdu beaucoup à ne pas utiliser son « carnet de coupons ».

« Le système du carnet de coupons, dit-il dans son rapport supplémentaire (1), est d'une incontestable simplicité...

(1) Rapport supplémentaire pour le budget de 1923, Chambre, 2^e séance, 19 décembre 1922, n° 5274, p. 20 et s.

» Aucune formalité n'apparaît plus simple et plus rapide : le payeur inscrit la somme marquée sur le carnet du redevable, comme la caisse d'épargne inscrit sur le carnet de l'épargnant les sommes qu'il en a retirées.

» La simple lecture du carnet fait connaître le montant total du revenu encaissé par le redevable du fait des valeurs mobilières dont il est possesseur. »

On ne peut le taxer d'inquisition fiscale, puisqu'il ne fait « apparaître seulement que ce que le fisc ne peut ignorer sans que la fraude bénéficie de son ignorance, à savoir : la valeur des coupons détachés et encaissés au cours de l'année » ; et il ne révèle pas « la composition du portefeuille du redevable ».

» La fraude deviendra très difficile, sinon impossible, car rien ne serait plus dangereux pour un contribuable de mauvaise foi que de porter dans ses déclarations pour l'impôt général sur le revenu, au titre des valeurs mobilières, des déclarations inférieures à celles révélées par le carnet des coupons. »

Un autre avantage encore apparaît en faveur du contribuable qui n'aura plus à craindre « de controverse irritante ni d'inquisition. Le carnet de coupons permettra aux redevables d'établir, sans doute possible, la valeur exacte des coupons encaissés par eux ».

Enfin, le rapporteur assure que le système « aurait sa répercussion immédiate sur le prochain budget. En effet, bien que le carnet de coupons n'entrât en vigueur, par hypothèse, qu'en 1923, il est bien clair que les redevables de l'impôt général sur le revenu, quand ils établiront, avant le 31 mars prochain, leurs déclarations pour les revenus encaissés en 1922, ne courront pas les risques d'omissions qu'infirmement les écritures du carnet au cours de l'année 1923 ».

De ce rapport se déduisent ces trois avantages : simplicité, fraude presque impossible, rendement assuré ; et ceci explique que l'on peut se trouver séduit par cette perspective agréable.

Néanmoins, le carnet de coupons ne s'est pas trouvé à l'abri de critiques ; et il faut reconnaître que si certaines sont toujours des critiques de principe, d'autres sont plus sérieuses, et font apparaître l'application du système moins convaincante qu'on pourrait le croire au premier abord.

Le ministre des Finances s'est montré toujours hostile à cette institution, et devant la Commission des finances, le 8 février 1923, il porte trois critiques principales à ce projet : rendement insignifiant, atteinte au crédit public, application pratique fort difficile.

Nous n'insisterons que fort peu sur les deux premiers défauts énoncés par M. de Lasteyrie ; ce sont toujours les mêmes que l'on prononce contre toute mesure visant un contrôle des valeurs mobilières ; on a fait ces critiques contre le projet du même ministre, et leur répétition en fait quelque chose de conventionnel. Il nous semble qu'avant de juger les résultats d'un système quel qu'il soit, il faut essayer de le mettre en pratique, si toutefois cette mise à exécution est facilement réalisable.

Quant à l'application pratique difficile, c'est un inconvénient qui mérite un examen plus sérieux. Il est évident que si l'on ne peut appliquer le système préconisé, il est inutile de persister dans l'étude des résultats.

Malheureusement, de ce côté, le projet de M. Bokanowski est loin d'être parfait ; dans son application, on entrevoit bien des lacunes, bien des difficultés.

M. Lehideux, président du Syndicat des banquiers, ne se prononce pas encore d'une façon catégorique. Si l'idée du carnet ne le choque pas en elle-même, s'il la juge, au sur-

plus, défendable, voire louable à certains égards, il la trouve, par contre, malaisément applicable.

« Les modalités d'application d'une telle mesure, déclare-t-il, me paraissent difficiles à établir, surtout en ce qui concerne les capitalistes ayant des dépôts dans plusieurs banques. Autant la chose serait simple pour un capitaliste venant avec son carnet toucher ses coupons dans une banque, autant elle deviendrait compliquée pour les déposants ayant des comptes courants dans divers établissements. Comment les obliger à aller de banque en banque faire viser leurs carnets? Sans parler du surcroît de travail qu'un pareil système imposerait au personnel des banques.

» Tout cela mérite réflexion. Au début de la discussion du projet devant la Commission des finances, j'ai été entendu, mais il ne s'agissait alors que de la création d'un carnet facultatif. Y a-t-on totalement renoncé pour en arriver au carnet obligatoire? C'est à la Chambre de le dire; mais il y a presque toujours intérêt pour les finances de l'État à ne point trop compliquer le système de perception des impôts, quels qu'ils soient. »

Une première difficulté est la conception même de ce carnet, il en faudrait un nombre énorme.

« En évaluant l'autre jour à 13 millions environ le nombre des capitalistes, petits ou grands, qui se partagent la fortune mobilière existant dans notre pays..., M. de Lasteyrie devait être encore au-dessous de la vérité. » (1). La confection de ces millions et millions de carnets entraînerait une assez forte dépense; il est vrai qu'il serait facile d'en mettre le prix à la charge des contribuables par l'obligation d'acheter ledit carnet.

(1) Journal *Le Temps*, 8 février 1923.

De plus, malgré les affirmations du rapporteur, le système associe encore les banques au travail de l'Administration ; elles doivent marquer sur le carnet le total de revenus nets encaissés par le contribuable.

Au cas de dépôt de titres dans une banque, si le déposant n'accomplit pas l'obligation de présenter son carnet avant le 1^{er} mars, l'établissement dépositaire doit en aviser le directeur des Contributions directes.

Ces deux obligations entraînent encore un travail supplémentaire et improductif de la part de ces établissements. On doit cependant reconnaître que ce système est moins rigoureux pour ces derniers que celui de M. de Lasteyrie.

Le carnet de coupons est encore une gêne dans beaucoup de cas pour le contribuable. C'est d'abord une difficulté pour le capitaliste qui a des dépôts dans plusieurs villes pour faire viser son carnet par les diverses banques avant le 1^{er} mars.

Il gênera également beaucoup celui qui change fréquemment de résidences, sans compter, dans cette hypothèse, le travail pour l'Administration qui devra rechercher et suivre le contribuable dans ses déplacements.

Les petits capitalistes ruraux (1) qui ne possèdent que quelques titres, quelquefois un seul, seront obligés de se rendre chez le contrôleur, ce qui peut grandement les déranger, car, même pour le paiement du coupon, c'est souvent la banque qui le fait à domicile, grâce à ses démarcheurs. La même critique peut s'adresser en ce qui concerne les petits capitalistes des villes, ouvriers ou employés, qui ont aussi un nombre fort modeste de titres, pour lesquels la nouvelle

(1) C'est pour ces derniers qu'apparaît le plus l'inconvénient de ce système, car on obligera plusieurs millions de personnes à posséder un carnet et seulement quelques centaines de mille seront utiles pour le fisc.

obligation les forcera à des formalités plus longues et, par là, à une perte de temps (1).

Enfin, un danger plus grave est que cette gêne va pousser soit à l'évasion, soit à la fraude fiscale. Ceux qui pourront iront toucher leurs revenus à l'étranger et y placeront leurs capitaux ; le carnet de coupons sera inopérant contre cela.

Les autres contribuables chercheront à frauder, car malgré la perfection apparente du système, il y a encore des fissures. Et d'abord, est-on sûr que toutes les banques inscriront scrupuleusement sur les carnets tous les revenus encaissés par les contribuables qui se présenteront à leurs guichets ? Il y a évidemment des pénalités rigoureuses ; mais seront-elles suffisantes pour éviter une pareille pratique qui défavoriserait beaucoup les banques honnêtes ?

Les contribuables trouveront encore un moyen de frauder, semble-t-il, en répartissant entre les membres d'une même famille, qui posséderaient un carnet, les divers coupons à toucher. Comme l'impôt général se trouve progressif, le fisc serait lésé, car les totaux partiels seraient moins fortement taxés que la somme encaissée par un seul membre de la famille.

Ainsi un père, ayant deux fils majeurs, qui aurait 20.000 fr. de coupons à toucher pourrait en faire encaisser 6.000 à chacun de ses fils et il n'en resterait que 8.000 pour son propre compte.

Ces divers inconvénients, joints à cette application fort difficile, font que l'on doit se montrer très réservé vis-à-vis du carnet de coupons.

(1) Il est évident que les employés des banques chargés de payer les coupons mettront plus de temps pour inscrire sur le carnet les indications prescrites.

§ 4. — **Le carnet de coupons devant la Chambre.**

Lorsque, au mois de février 1923, la Chambre s'occupa de la discussion du projet de loi instituant le double décime, les diverses solutions propres à éviter les fraudes sur les valeurs mobilières revinrent à l'ordre du jour, puisque le but de toute la discussion était d'obtenir l'équilibre du budget.

Nous avons déjà vu les différentes propositions des députés visant la nominalisation qui furent repoussées au cours de débats souvent agités. Après leur rejet devait se présenter le carnet de coupons choisi par la Commission des finances ; mais un amendement inattendu de M. Emmanuel Brousse arrêta toute discussion en cours et empêcha que le carnet de coupons fût complètement discuté par la Chambre.

Bien que cette méthode intéressante n'ait pas donné lieu à un débat particulier, on parla cependant beaucoup du carnet de coupons. Les nombreux députés qui prirent la parole durant ces journées é mirent leurs opinions sur le système choisi par la Commission des finances ; on peut donc se faire une idée de l'état d'esprit de la Chambre sur le carnet de coupons, et il est aisé de voir que les divers orateurs lui firent de nombreuses critiques.

Le 20 février, M. Charles Baron disait : « Le carnet de coupons n'est pas une panacée universelle. Bien qu'il ait l'apparence d'être une souche nominative des titres au porteur, ce qui ne nous déplairait pas, je le crois inopérant et coûteux. Je crois, en outre, que son adoption sans étude sérieuse entraînera une augmentation du nombre des fonctionnaires déjà beaucoup trop nombreux et une complication de notre paperasserie administrative fort ennuyeuse. » (1).

(1) *J. off., Déb. parl.*, 1923, p. 725.

Le même jour, M. Maurice Dutreil, parlant du carnet de coupons, prononçait ces paroles : « ... Voyez-vous, à ma conviction, il s'agit là d'une mesure essentiellement mesquine, vexatoire pour l'immense majorité des petits porteurs de valeurs mobilières, et qui, à n'en pas douter, laissera passer entre les mailles du filet les gros capitalistes qui, véritablement, auront la volonté d'y échapper. » (1).

Après avoir indiqué quelques risques d'évasion qui seraient les conséquences du système, le même député continuait :

« ... Et puis, il y a d'autres moyens (de fraude). Voulez-vous que je vous en indique un ?

» Comment empêcherez-vous un possesseur de titres au porteur de recourir à l'artifice suivant : aujourd'hui, 20 février, jour d'échéance pour le coupon de tel titre, le porteur vend coupon attaché et rachète un quart d'heure après ex-coupon le même titre qui a baissé de la valeur du coupon. » (2).

Le même jour encore, M. Georges Bonnefous s'exprimait en ces termes : « Le carnet de coupons. Il m'apparaît d'une telle complication, et il est certain qu'il serait tellement insupportable à l'immense majorité des braves gens... qui n'ont pas à se reprocher de fraudes que, vraiment..., il est impossible, sous prétexte de saisir quelques personnes qui ont fraudé, de les soumettre à une sorte de carcan fiscal. » (3).

Le 22 février, dans la suite du même débat, M. Léon Baréty attaquait fortement le carnet de coupons :

« ... M. Bokanowski me permettra de lui dire que j'espère bien que la Chambre ne le suivra pas dans ses propositions, parce que le carnet de coupons, dans la période que nous

(1) *Ibid.*, p. 730.

(2) *J. off.*, Chambre, *Déb. parl.*, 1923, p. 730.

(3) *Ibid.*, p. 733.

traversons, aurait, à mon sens, des inconvénients très graves pour le crédit public...

» Le carnet de coupons présenterait de graves inconvénients dans son application. Il nécessiterait l'établissement de plus de 15 millions de carnets... Il entraînerait toutes sortes de formalités nouvelles, la création de fonctionnaires, de contrôleurs, l'obligation pour les agents de change, pour les receveurs de finances et les percepteurs, pour les banquiers, pour tous ceux qui, dans les caisses publiques ou dans des caisses privées sont appelés à payer les coupons, de créer des organes nouveaux de paiement. » (1).

Enfin, le même député n'a aucune confiance quant aux résultats que donnerait ce système au point de vue de nouvelles recettes, et il affirme que « le carnet de coupons ne rapporterait ni les 225 millions, ni, à plus forte raison, les 700 millions dont on a parlé ».

Le même jour, M. Bokanowski répondait aux critiques des divers orateurs, et il reprenait une à une les objections faites contre le carnet de coupons.

D'abord, il ne présente pas de complication, déclare-t-il, et surtout il ne nuit en rien à « l'indispensable mobilité des titres » (2).

Ce ne sera pas non plus la cause d'une besogne effroyable. « En ce qui concerne l'Administration, la seule mesure qui lui incombera sera la tenue par le contrôleur des Contributions directes d'un registre sur lequel il écrira, une fois pour toutes, les noms et adresses de ceux des porteurs de coupons qui lui demanderont de viser leur carnet de coupons...

» Pour les banques, pour les établissements payeurs, il

(1) *J. off.*, Chambre, *Déb. parl.*, 1923, p. 780.

(2) *J. off.*, Chambre, *Déb. parl.*, 1923, p. 792.

n'y aura pas plus de formalités que pour l'Administration. Il sera beaucoup plus simple pour l'établissement payeur de faire l'inscription nécessaire sur le carnet que d'établir un reçu... » (1).

Le porteur n'aura pas les difficultés inouïes dont on a parlé, il n'aura même pas besoin d'aller chez le contrôleur pour faire viser son carnet, puisqu'il pourra le lui faire parvenir par la poste.

Le carnet de coupons aura encore l'avantage de constituer pour le contribuable « une preuve irréfragable, du moins une très forte présomption aux yeux du fisc et permettra d'éviter des discussions toujours regrettables ».

M. le Rapporteur général ne croit pas qu'une telle mesure nuirait au crédit public qui, pour lui, sera obtenu « par un budget en équilibre, et en donnant à chacun le sentiment que le devoir fiscal qu'il accomplit pleinement est accompli par le voisin ».

Répondant à un cas particulier (2) de fraude cité par M. Dutreil, il répond : « Vous êtes, Monsieur Dutreil, trop compétent en ces questions, pour ne pas savoir que si le procédé se généralisait, au moment de la vente les titres baisseraient de façon considérable, et au moment du rachat ils hausseraient de telle façon que le capitaliste perdrait dans cette aventure le bénéfice entier de son coupon, sans compter qu'il aurait à payer des impôts, qui sur les opérations de bourse sont assez élevés ».

Enfin, M. Bokanowski est persuadé que le chiffre des recettes estimé à 700 millions par l'institution du carnet de coupons serait largement atteint et peut-être dépassé.

(1) *J. off.*, Chambre, *Déb. parl.*, 1923. p. 792.

(2) *V. supra*, p. 186.

Le 23 février, M. le Ministre des Finances prenait à son tour la parole ; il recommençait devant la Chambre les critiques que le 8 février il avait développées devant la Commission des finances.

L'institution de ce carnet serait la cause de formalités excessives, d'une paperasserie formidable, car il évalue encore le nombre de carnets nécessaires à 12 ou 13 millions.

Les fraudes ne seraient pas évitées par cette réglementation. « On imagine facilement, dit le ministre, qu'il y aura des doubles et des triples carnets... De plus, on détachera le coupon à la veille de l'échéance et il ne sera pas inscrit sur le carnet. On fera toucher les coupons par des personnes qui ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu, par des domestiques, par des gens de son entourage. » (1).

Il y aurait encore le danger de certaines banques douteuses qui offriront des facilités pour le paiement des coupons sans l'inscription au carnet.

Il y aurait encore à craindre les évasions de capitaux à l'étranger qui feraient que le carnet n'atteindrait que les petits porteurs.

Le ministre relève encore les fluctuations du chiffre des recettes prévues par l'institution du carnet : « Dans son premier discours, le 13 novembre dernier, M. Bokanowski nous avait déclaré que le carnet de coupons rapporterait la somme considérable de 2.300 millions. Dans une séance de la Commission des finances, ce chiffre est tombé à 1.200 millions. Aujourd'hui, l'évaluation de M. le Rapporteur général est réduite à 700 millions. »

Le ministre déduit de cette constatation un certain doute sur le succès de la mesure.

(1) *J. off.*, Chambre, *Déb parl.*, 1923, p. 817.

Il ajoute enfin qu'il faut prendre garde aux conséquences économiques et sociales du projet.

« Sans aucun doute, il en résulterait une perturbation profonde dont le crédit même de la France aurait à souffrir.

» Vous l'avez d'ailleurs compris, Monsieur Bokanowski, car vous avez déclaré que les bons du Trésor ne seraient pas assujettis au carnet de coupons...

» ... Il n'y a pas de doute que si vous établissiez le carnet de coupons et si vous en exemptiez les bons du Trésor, alors que la rente y resterait assujettie, il en résulterait un véritable effondrement des cours... » (1).

Aussi le ministre, malgré les avantages théoriques qu'il reconnaît au système, termine-t-il en déclarant ne pouvoir s'y rallier.

Le 27 février 1923, M. de Tinguy s'exprimait en ces termes sur le carnet de coupons :

« Le carnet de coupons, qu'on le veuille ou non, ramènera nécessairement la fuite des capitaux... » (2).

Le même jour, M. Loucheur prononçait les paroles suivantes :

« Le carnet de coupons, c'est, si j'ose dire, le coupon nominatif, c'est-à-dire l'obligation de refaire chaque année l'opération que certains hésitent à faire une fois pour toutes en convertissant le titre au nominatif. C'est pour cela que personnellement, après beaucoup d'hésitation, je ne voterai pas le carnet de coupons.

» Je considère notamment, comme on l'a dit, qu'il oblige à créer, pour une série de contribuables qui jamais n'auront rien à déclarer pour l'impôt sur le revenu, toute une masse

(1) *J. off.*, Chambre, *Déb. parl.*, 1923, p. 818.

(2) *J. off.*, Chambre, *Déb. parl.*, 1923, p. 878.

de registres et de papiers sous laquelle l'Administration sera noyée. » (1).

Le 1^{er} mars, lors du commencement de la discussion sur les articles du carnet de coupons, M. Dessein disait :

» J'aurais volontiers voté le carnet de coupons comme j'ai voté autrefois l'impôt sur le revenu, si je n'avais la conviction qu'il ne rapportera rien au Trésor. Il imposera sa sujétion à 15 millions de porteurs de titres, et pour 14.900.000 et peut-être plus, ce sera la tracasserie inutile parce que ces 14.900.000 petits porteurs ce sont des agriculteurs, des petits bourgeois, des petits rentiers, qui resteront au-dessous du minimum imposable... » (2).

Le 5 mars, en développant sa proposition, M. Vincent Auriol émet son opinion sur le carnet de coupons.

Bien qu'il ne le juge point parfait, il le votera cependant si son système est rejeté, parce qu'il faut bien faire quelque chose. Avec ce moyen, il craint la pratique d'officines douteuses qui dispensent les rentiers de présenter les carnets; il ne voit pas non plus comment éviter le paiement des coupons dans les banques belges ou suisses. En outre, il trouve que le carnet de coupons n'atteint pas suffisamment le contribuable au point de vue successoral (3).

Le 8 mars, un amendement inattendu de M. Emmanuel Brousse clôturait la discussion. Tous les moyens d'arrêter l'évasion fiscale se trouvaient abandonnés par la Chambre, et l'on proposait de combler le déficit budgétaire par une émission de bons du Trésor (4).

Le carnet de coupons disparaissait ainsi sans que la Cham-

(1) *Ibid.*, p. 882.

(2) *Ibid.*, p. 916.

(3) *J. off.*, 1923, *Déb. parl.*, Chambre, p. 968.

(4) *J. off.*, 1923, *Déb. parl.*, Chambre, p. 1084.

bre ait donné son avis sur ce moyen. Les critiques nombreuses que lui adressèrent les divers orateurs permettent cependant de douter du succès de ce système s'il avait pu être discuté jusqu'au bout.

Ces nombreuses critiques reproduisent celles que nous avons déjà faites dans l'appréciation du système, complication, gêne inutile apportée aux petits porteurs, fraudes possibles. Il semble donc qu'il ne faille pas trop regretter le carnet de coupons dont les avantages théoriques ne pouvaient compenser les inconvénients pratiques; mais ce que l'on doit regretter, c'est le temps perdu pendant des mois de discussions stériles. Ce qui est le plus grave, c'est de s'être rendu compte de l'importance de ces fraudes fiscales et de n'avoir trouvé aucun moyen pratique d'y remédier.

CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude sur les différents systèmes propres à éviter l'évasion fiscale des valeurs mobilières, nous devrions, puisque aucun ne nous a complètement satisfait, proposer notre solution à cette question de brûlante actualité.

Des financiers éminents ayant abordé ce redoutable problème sans le résoudre d'une manière satisfaisante, il ne saurait nous appartenir d'énoncer des conclusions précises et d'indiquer un remède réellement efficace.

Nous estimons cependant que la solution du problème nécessite deux ordres de réforme :

- 1° Une réforme de longue haleine;
- 2° Une réforme immédiate.

§ 1. — La réforme de longue haleine.

Quand nous avons étudié la « nominalisation » du titre au porteur, nous n'avons point caché la sympathie que nous éprouvions pour une pareille mesure. Nous avons expliqué, en effet, que le meilleur moyen d'éviter une fraude sur cet article est de le supprimer et de le remplacer par une autre valeur dont on pourra plus aisément suivre la trace.

La réforme est séduisante, mais nous avons montré néanmoins quels dangers elle pourrait faire courir au pays qui

l'appliquerait sans préparation et sans entente internationale. Ces deux conditions nécessaires au succès d'une pareille mesure nous permettent de tirer deux conséquences toute naturelles.

La suppression du titre au porteur ne sera possible et applicable utilement que lorsque chaque État aura donné l'habitude à ses habitants de ne plus utiliser le titre au porteur et qu'une entente internationale aura sanctionné cette mesure.

La première condition d'application, habituer les capitalistes à utiliser surtout le titre nominatif, est une œuvre longue et difficile ; cette réforme peut s'amorcer par une politique de « persuasion », c'est-à-dire en faisant comprendre aux gens l'intérêt qu'ils ont à posséder des titres nominatifs, moins taxés à certains égards que les titres au porteur. M. de Lasteyrie a tenté timidement quelques modifications en ce sens : élévation de la taxe de transmission des titres au porteur de 0,50 à 0,60.

Ceci n'est pas encore suffisant ; si l'on supprime peu à peu le titre au porteur, il faut le remplacer par une valeur comode ; or, ce n'est pas le cas de notre titre nominatif actuel. Les difficultés d'acquisition, l'impossibilité de réalisation directe, s'il existe en concurrence avec la forme au porteur, la longueur des formalités font autant d'obstacles à son extension ; il est de toute nécessité d'améliorer cela.

Nous lisons dans la lettre que M. de Lasteyrie adressait à la Commission des finances, le 21 novembre 1922, ces lignes qui montrent que le ministre s'inquiète d'une pareille situation :

« Enfin, nous sommes d'avis que pour favoriser les titres nominatifs, il ne suffit pas de leur concéder ou de leur maintenir des avantages fiscaux ; la généralisation de leur emploi suppose la simplification des formalités et la réduction des

délais actuellement nécessaires pour les mutations dont ils sont l'objet. »

Les articles 49 de la loi du 25 juin 1920 et 17 de la loi du 31 juillet 1920 avaient déjà essayé quelque chose en remboursant le droit de conversion de 2 p. 100, si le titre transmis était remis au nominatif, dans le délai d'un mois, à partir du jour de la conversion.

Ce texte, malheureusement, était inapplicable à cause du court délai d'un mois pendant lequel il était impossible de faire toutes ces opérations. Un député, M. Le Brecq, a déposé, le 14 mars 1922, une proposition demandant que ce délai soit porté à trois mois (1).

Tout ceci ne constitue encore que des mesures timides et peu efficaces, il faut simplifier le titre nominatif dans son essence même et en faire une valeur plus facilement négociable. C'est ici que se trouve la difficulté du problème; la résoudre serait faire accomplir un grand progrès à la question de la nominalisation.

La seconde condition n'est plus de la compétence des États isolés; seule la Société des Nations peut entreprendre l'œuvre de décréter la suppression totale du titre au porteur.

La chose nous paraît possible quand dans tous les pays l'habitude sera prise de ne posséder que des titres nominatifs. L'entente internationale ne pourra plus soulever de difficultés. Ce sera la consécration légale des usages pris par chacun, et si une nation se montre rebelle, elle devra plier devant la volonté de la majorité.

(1) Chambre, séance du 22 mars 1922, Annexe n° 4068.

§ 2. — La réforme immédiate.

Nous ne nous illusionnons pas sur la valeur de notre première réforme, nous la croyons possible, nous espérons surtout sa réalisation, qui serait le plus sûr moyen d'éviter la fraude, mais nous ne pouvons l'indiquer comme un remède pour arrêter une évasion existante.

Il faut donc chercher autre chose pour réduire la fraude actuelle. Nous posons tout de suite que nous ne voyons pas la possibilité de l'arrêter complètement d'une façon pratique.

Tant que les titres au porteur existeront et que les contribuables auront la même mentalité vis-à-vis de la déclaration, il est inutile d'essayer d'empêcher toute la fraude.

Les divers projets qui ont été émis, surtout le carnet de coupons, avaient de réelles qualités, mais ils avaient tous le défaut d'effrayer un capital trop fugitif. Si l'on veut saisir le plus possible le « rusé contrebandier », il ne faut pas trop le menacer de nouvelles armes.

Nous croyons possible une grosse amélioration du contrôle dans cette matière, mais nous souhaitons que cela se fasse sans trop d'éclat, car rien n'est plus néfaste que les divers commentaires qui effraient plus les contribuables que l'application de la mesure.

Nous soutenons que cette publicité est fort peu utile, car il suffit de très légères modifications dans les textes existants pour arriver, nous semble-t-il, à un contrôle plus sérieux.

Quand nous avons étudié le droit de communication, nous avons montré son utilité évidente que des moyens d'action impuissants rendaient sans valeur.

C'est dans la mise en état de ces moyens d'action que se trouve une partie de la solution actuelle.

Il est d'abord nécessaire, à notre avis, que soit constitué un corps de fonctionnaires spécialisés, très experts à se servir du droit de communication dans les banques. Ces fonctionnaires, qui peuvent continuer à appartenir à l'Administration de l'Enregistrement, ne devront avoir qu'un souci : la recherche de la fraude sur les valeurs mobilières.

Il est ensuite urgent que les renseignements tirés de l'usage du droit de communication soient réunis et conservés en un lieu déterminé ; c'est pour cela que nous croyons de première utilité la création du « casier fiscal ». Ce casier fiscal sera tenu au lieu de naissance de chaque contribuable ; il devra révéler avec autant de soin que possible les fluctuations de la fortune mobilière. Un pareil travail est déjà fait par l'Enregistrement, pour la fortune immobilière, au bureau des successions. L'Administration pourrait commencer utilement ce contrôle, grâce aux armes qu'elle possède déjà. Au moment de l'ouverture des successions, elle peut connaître, grâce aux lois des 25 février 1901 et 17 avril 1918, les valeurs mobilières du défunt, elle peut suivre leurs traces dans le patrimoine des héritiers. Dans d'autres occasions déjà relatées elle peut connaître l'acquisition ou la possession des valeurs mobilières ; en toutes ces circonstances, le casier fiscal du contribuable peut se compléter.

Ce casier fiscal servira de contrôle pour l'Administration, avec faculté, pour le contribuable, d'en faire tomber les allégations si elles sont erronées.

L'établissement de ce casier fiscal demandera un travail très consciencieux de la part des fonctionnaires de l'Administration ; mais, une fois établi, il sera d'un grand secours

pour contrôler les diverses déclarations visant les valeurs mobilières.

Ces mesures peuvent s'accomplir sans textes législatifs demandant des discussions nombreuses inquiétant fortement les contribuables. Le casier fiscal, en effet, n'est que la centralisation en un seul lieu d'une foule de documents que l'Administration laisse épars. Une mesure d'ordre intérieur suffirait pour organiser ce contrôle, qui émotionnerait d'autant moins les particuliers qu'ils n'en seraient que peu avertis.

Cependant, pour être efficace, cette organisation nouvelle demanderait deux réformes d'ordre général :

1° Extension du droit de communication à toutes les personnes visées par l'alinéa 3, article 15, de la loi du 25 février 1901. Nous ne croyons pas que ceci puisse soulever de grosses difficultés, car tout le monde comprend aujourd'hui que ce droit est la conséquence, non plus de la forme de constitution de la société, mais d'une obligation professionnelle ;

2° Une autre mesure plus spéciale obligeant les personnes et sociétés faisant profession de payer des coupons à exiger du porteur une pièce d'identité. Les banques, en effet, rédigent à la perception des revenus un bordereau nominatif où elles consignent, sans les contrôler, les allégations du porteur. Sans vouloir détruire la qualité du titre au porteur, nous croyons possible d'exiger cette obligation qui vise particulièrement le bénéficiaire du revenu, personne que le fisc a intérêt à connaître pour la déclaration précédant l'impôt général. Grâce à cette formalité, les bordereaux que peuvent connaître les fonctionnaires de l'Enregistrement fourniraient une preuve certaine d'encaissement du coupon.

Malgré l'institution de ces réformes, nous ne croyons pas

que la fraude puisse être complètement réprimée; ces moyens contribueraient toutefois à resserrer les mailles du filet qui entoure les titres au porteur, c'est tout ce qu'on peut en espérer tant que subsisteront à la fois ce genre de valeurs et la mentalité habituelle des contribuables.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

G. PIROU.

Vu : *Le Doyen,*

L. DUGUIT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 20 avril 1923.

Le Recteur de l'Académie,

F. DUMAS.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX (Edg.). — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française. Paris, Rousseau, 1921.
- L'inquisition fiscale. *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1922.
- AGNELLI. — L'Italie économique avant et après la guerre. *Revue économique internationale*, mars 1921.
- AUBRUN. — L'impôt sur le revenu des valeurs étrangères. *France économique et financière*, 23 juin 1914.
- BASTIAT. — Sophismes économiques. Paris, 1863.
- CAUDERLIER. — La nominativité des valeurs mobilières. *Revue économique internationale*, janvier 1922.
- COLLIGNON (Auguste). — Le projet de budget 1923. *Économiste français*, 1^{er} juillet 1922.
- DELOISON. — Le fisc devant la justice en matière d'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Paris, Larose, 1886.
- DUBLINEAU. — Traité théorique et pratique de l'enregistrement. Paris, Tenin, 1914.
- EINAUDI. — Il problema della finanza post bellica. Milano, 1920.
- FASTOUT. — Une politique financière. Paris, G. Crès, 1922.
- GARNIER. — Répertoire de l'enregistrement (mot *Communication*). Paris, 1891.
- GERMAIN-MARTIN. — Le problème du crédit en France. Paris, Payot, 1919.
- GIDE (Charles). — Cours d'économie politique, 5^e édition.
- GUILMARD. — L'évasion fiscale. Édition de la *France économique et financière*, Paris, 1907.
- JÈZE (Gaston). — Étude sur le système fiscal en Italie. *Revue de science et législation financière*, avril-mai-juin 1920.
- LESCŒUR. — Pourquoi et comment on fraude le fisc. Paris, Blond, 1909.
- Les coffres-forts et le fisc, 4^e édition. Paris, Blond, 1911.

- LIESSE (André). — Les mesures fiscales du projet de budget 1923. *Économiste français*, 10 juin 1922.
- MAGUÉRO. — Traité alphabétique de l'enregistrement (particulièrement mots *Communication, Titres négociables, Valeurs mobilières*). Paris, 2^e édition, 1908-1911.
- NITTI. — Principes de la science des finances. Traduction française de J. Chamard. Paris, Giard et Brière, 1904.
- SAUVAGE. — Les impôts sur les revenus et les moyens de contrôle du fisc. Paris, Tenin, 1918.
- SAY (Léon) et CHAILLERY. — Dictionnaire d'économie politique. Paris, Guillaumin, 1891.
- Dictionnaire des finances (publié sous la direction de Louis Fayot et A. Lanjalley). Paris, Nancy, Berger-Levrault, 1894.
- STOURM. — Cours de finances. T. I, 2 vol., 7^e édition, Paris, Alcan, 1906.
- THÉRY (Edmond). — La fortune publique de la France. Édition *Économiste européen*, Paris, 1911.
- Les conséquences économiques de la guerre. Paris, Belin, 1922.
- TRUSTEE. — Le bilan de la guerre, 7^e édition. Paris, Plon-Nourrit et C^{ie}, 1922.
- WAHL (Albert). — Régime fiscal des sociétés et des valeurs mobilières, t. II, 2 vol. Paris, 1909.
- Traité théorique et pratique des titres au porteur français et étrangers. Paris, Rousseau, 1891.
- Traité de droit fiscal, 3 vol. Paris, Pichon, 1902-1906.
- VIDAL (Ém.). — Les inconvénients de la nominalisation, *Cote Desfossés*, 27 avril 1920.
- De la suppression du titre au porteur. *France économique et financière*, 22 juillet 1922.

Thèses.

- BAUDOT. — Les conséquences économiques et financières de la suppression du titre au porteur. Lyon, 1921.
- BEQUÉ. — L'internationalisation des capitaux. Étude économique, politique et financière. Montpellier, 1913.
- HAPPE. — La saisine héréditaire et les projets de loi actuels relatifs à la suppression dans le but d'enrayer les fraudes fiscales par dépôt de valeurs à l'étranger. Paris, 1921.
- SERRES. — Du droit de communication accordé à l'Administration de l'Enregistrement en matière de sociétés. Paris, 1912.

Le projet Caillaux et l'impôt sur le revenu publié par l'Association de défense des classes moyennes. Paris, Alcan, 1910.

Tous les journaux, périodiques et documents officiels utilisés ont été cités en note dans le texte.

Liste des principaux arrêts.

- Cass., 10 février 1866, S., 66. 1. 176.
Cass., 2 mai et 9 août 1865, D., 65. 1. 270 et 311.
Cass., 27 décembre 1877, S., 78. 1. 225.
Cass., 9 août 1881, S., 82. 1. 181.
Cass., 4 juillet 1901, S., 1902. 1. 532.
Cass., 10 février 1902, S., 1903. 1. 361.
Cass., 19 juin 1908, S., 11. 1. 52.
Cass., 23 avril 1877, D., 77. 1. 294 (2^e espèce).
Cass., 30 décembre 1879, D., 80. 1. 73.
Cass., 4 mars 1885, D., 85. 1. 324.
Cass., 27 mars 1901, D., 1901. 1. 494.
Cass., 8 novembre 1876, S., 77. 1. 34.
Cass., 23 avril 1877, S., 77. 1. 279.
Cass., 7 janvier 1878, S., 78. 1. 34 (4^e espèce).
Cass., 21 mars 1906, D., 1906. 1. 465.

Jugements.

- Tribunal civil de Saint-Étienne, 8 octobre 1873, S., 74. 2. 259.
Tribunal civil de Saint-Étienne, 10 août 1899, S., 1903. 1. 197 (sous Cass.).
Tribunal civil de Saint-Quentin, 11 décembre 1874, S., 75. 2. 118.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — <i>Existence de la fraude; nécessité de l'enrayer</i>	1
---	---

PREMIÈRE PARTIE

État actuel de la question.

<i>Système fiscal basé sur la déclaration</i>	3
---	---

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les valeurs mobilières et l'évasion fiscale</i>	5
--	---

<i>Section I.</i> — Les valeurs mobilières	5
--	---

§ 1. — Leur objet	6
-------------------------	---

§ 2. — Leur importance	7
------------------------------	---

<i>Section II.</i> — Le système fiscal et les valeurs mobilières	10
--	----

§ 1. — Les valeurs mobilières françaises	12
--	----

A. — Le droit de timbre	12
-------------------------------	----

B. — Le droit de transmission	13
-------------------------------------	----

C. — L'impôt sur le revenu	15
----------------------------------	----

Remarque : Les rentes françaises	17
--	----

§ 2. — Les valeurs mobilières étrangères	17
--	----

A. — Les valeurs abonnées	18
---------------------------------	----

B. — Les valeurs non abonnées	20
-------------------------------------	----

<i>Section III.</i> — La fraude fiscale des valeurs mobilières	22
--	----

§ 1. — Les causes de la fraude	23
--------------------------------------	----

A. — État d'esprit du contribuable	23
--	----

B. — Le contrôle de la déclaration	26
--	----

C. — Accroissement des charges fiscales	31
---	----

§ 2. — L'importance de la fraude	34
--	----

CHAPITRE II. — <i>Les moyens de contrôle : Le droit de communication</i> .	38
--	----

<i>Section I.</i> — Étude du droit de communication	43
---	----

§ 1. — Définition et historique	43
---------------------------------------	----

§ 2. — Nature et formes de la communication	46
---	----

§ 3. — Étendue du droit de communication.....	54
§ 4. — La communication spéciale de la loi du 28 avril 1893.....	58
<i>Section II.</i> — Utilité théorique du droit de communication...	60
§ 1. — Avant l'établissement de l'impôt général sur le revenu	60
§ 2. — Depuis l'établissement de cet impôt	62
A. — Acquisition du titre	64
a) Souscription.....	64
b) Achat en Bourse	64
c) Ouverture de succession	65
B. — Perception du revenu.....	67
C. — Dépôt des titres	68
<i>Section III.</i> — Utilisation pratique du droit de communication.	71
§ 1. — Défauts du droit de communication	72
A. — Multiplicité des textes.....	73
B. — Utilisation sans méthode.....	76
§ 2. — Maniement délicat	77
§ 3. — Routine des administrations.....	81

DEUXIÈME PARTIE

Les diverses solutions positives.

<i>Étude des principales mesures préconisées</i>	85
CHAPITRE PREMIER. — <i>La suppression du titre au porteur.....</i>	87
<i>Section I.</i> — La « nominalisation » en France.....	87
§ 1. — Interpellation de M. Dumont en 1906	88
§ 2. — M. Caillaux et la nominalisation.....	91
§ 3. — Les débats sur la nominalisation en 1920.....	93
§ 4. — La nominalisation en 1922.....	98
§ 5. — Les nouvelles propositions de février-mars 1923..	99
A. — La nominalisation par persuasion	100
B. — La nominalisation immédiate et obligatoire ...	100
C. — Le transfert par endossement des titres au por- teur.....	103
<i>Section II.</i> — Les critiques de la nominalisation.....	109
§ 1. — Les inconvénients de la réforme	110
A. — Mesure antidémocratique	112
B. — Exode du capital	116
C. — Le marché financier et le crédit public.....	118

a) Marché financier.....	118
b) Crédit public.....	120
c) Le titre au porteur « article de choix » pour le fisc.....	123
§ 2. — Les difficultés d'une entente internationale.....	125
A. — Les diverses ententes internationales.....	126
a) La Belgique.....	126
b) L'Angleterre.....	127
c) Suisse et Espagne.....	128
B. — État actuel du problème : La Société des Nations.	129
Section III. — L'exemple de l'Italie.....	133
§ 1. — Causes et préliminaires de la réforme.....	134
§ 2. — La réforme et ses modalités.....	137
Le nouveau transfert par endossement.....	142
§ 3. — Les conséquences de la nominalisation.....	143
CHAPITRE II. — <i>Le projet de budget de 1923</i>	150
Section I. — Les mesures contre la fraude fiscale.....	151
§ 1. — L'élaboration de ces mesures.....	151
§ 2. — Les mesures fiscales du projet.....	155
Section II. — Les critiques de ces mesures.....	158
§ 1. — Les critiques de principe.....	159
§ 2. — Les critiques de fait.....	165
CHAPITRE III. — <i>Le carnet de coupons</i>	173
§ 1. — Les antécédents de la proposition.....	173
§ 2. — La proposition de M. Bokanowski.....	176
A. — Le carnet de coupons.....	176
B. — Reprise de cette mesure.....	178
§ 3. — Appréciation de ce système.....	179
§ 4. — Le carnet de coupons devant la Chambre.....	185
CONCLUSION. — <i>Recherche d'une solution efficace</i>	193
§ 1. — Réforme de longue haleine : Nominaliser par per- suation.....	193
§ 2. — Réforme immédiate : Extension du contrôle.....	196
BIBLIOGRAPHIE.....	201

BORDEAUX
IMPRIMERIE Y. CADORET
G. DELMAS Succ^r
17, Rue Poquelin-Molière, 17